



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLÁN

INDEMNIZACIÓN Y COSTAS CONTEMPLADAS EN LA  
LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
PRESENTA  
FRANCISCO GERARDO BADILLO TORRESCANO

ASESOR: MTRO. ALFREDO PÉREZ MONTAÑO

SEPTIEMBRE DE 2010



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

## **INDICE**

Justificación del tema.....	1
Objetivo.....	2
<b>Capítulo I.</b>	
<u>Introducción.....</u>	3
I.1. Definición de gastos, costas, indemnización, daños y perjuicios.....	7
I.2. En la legislación positiva mexicana.....	31
I.3. En la jurisprudencia.....	50
I.4. Definición propia.....	56
<b>Capítulo II.</b>	
<u>Antecedentes históricos de la condena en costas, del Derecho Contencioso</u> <u>Administrativo y su juicio y del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y</u> <u>Administrativa.....</u>	57
II.1. Historia del nacimiento de la condena en costas.....	57
II.2. Antecedentes de las costas en el Derecho Mexicano.....	61
II.3. Antecedentes del Derecho Fiscal y Administrativo Mexicano.....	68
II.4. Historia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	87
II.5. Identificación del Juicio Contencioso Administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	116
<b>Capítulo III.</b>	
<u>La petición al pago de indemnización o costas contemplada en la Ley</u> <u>Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.....</u>	121
III.1. Causales por las que ha lugar a condena en costas y a condena de indemnización.....	121
III.1.1. A costas.....	123
III.1.2. A indemnización.....	123
III.2. Requisitos de procedencia para la condena al pago de costas.....	124
III.2.1. Validez de la resolución impugnada.....	126
III.2.2. Beneficio económico.....	128
III.2.2.1. Casos en los que no hay beneficio económico.....	130
III.2.3. Conceptos de impugnación improcedentes o infundados.....	133
III.3. Requisitos de procedencia para la condena a indemnización.....	135
III.3.1. No allanamiento.....	141
III.3.2. Resolución anulada por ausencia de fundamentación o de motivación en cuanto al fondo o a la competencia.....	142
III.3.3. Resolución anulada por ser contraria a una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de legalidad.....	145
III.3.4. Resolución anulada por ser dictada en ejercicio de facultades discrecionales contrarias a la ley.....	147
III.4. Tramitación por medio de la vía incidental.....	150

III.5. Pago de indemnización o costas en el juicio de lesividad.....	156
--	-----

#### **Capítulo IV.**

<u>Pronunciamiento y declaratoria de condena al pago de costas o indemnización, su cumplimiento e impugnación.....</u>	170
--	-----

IV.1. Sentencia definitiva en el Juicio Contencioso Administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y su pronunciamiento sobre pago de costas o indemnización.....	170
--	-----

IV.2. Cumplimiento de sentencia definitiva en el Juicio Contencioso Administrativo.....	182
---	-----

IV.3. Procedimiento para el cumplimiento de resolución respecto al pago de costas e indemnización .....	190
---	-----

IV.4. Medios de impugnación en contra de resoluciones dictadas con motivo de las costas o de la indemnización.....	200
--	-----

IV.5. Procedencia del pago de costas o indemnización en segunda instancia.....	211
--	-----

#### **Capítulo V.**

<u>Derecho Contencioso Administrativo comparado con países de América Latina y con los estados de la República Mexicana en cuanto al pago de costas o indemnización.....</u>	219
--	-----

V.1. Con Argentina.....	220
-------------------------	-----

V.2. Con Chile.....	233
---------------------	-----

V.3. Con Colombia.....	240
------------------------	-----

V.4. Con los estados de la República Mexicana.....	250
--	-----

#### **Capítulo VI.**

<u>Conclusiones.....</u>	257
--------------------------	-----

<b>Bibliografía.....</b>	268
--------------------------	-----

# Indemnización y Costas contempladas en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

## **Justificación del tema**

El marco normativo de regulación adjetiva aplicable al Juicio Contencioso Administrativo está establecido en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, dicha ley adolece en su estructura de una correcta redacción e información que permitan a las partes un atento discernimiento de la ley haciendo así más difícil su aplicación, en especial a lo que se refiere a la condena en costas o al pago de indemnización dentro del Juicio Contencioso Administrativo, materia del presente trabajo de investigación.

## **Objetivo**

Esta investigación procura conocer la historia, determinar los conceptos y regulación de los gastos, las costas y la indemnización, así como la problemática de su actual regulación normativa dentro de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, así como nuevos planteamientos a la misma dando así una posible solución a dicha problemática.

Asimismo, con el presente trabajo se pretende contribuir a que el artículo 6º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo logre contener mayor certeza jurídica en su estructura en cuanto a cuales son los motivos, causas, razones y circunstancias que hacen acreedor al particular al pago de costas o a la autoridad demandada al pago de indemnización, por una parte y por otra dar mayor certeza tanto al precepto invocado como a los demás preceptos aplicables en cuanto al procedimiento a seguir para la tramitación de dicho incidente.

Resulta de gran importancia manifestar que tanto los preceptos contenidos en la Ley en mención como las figuras jurídicas que estos preceptos contienen deben ser claros, concisos y de ninguna manera deberán tener tendencia alguna a favorecer a alguna de la partes por lo que en éste trabajo se analizarán dichos preceptos, serán comparados con figuras similares que se aplican en otros países, así mismo serán contrapuestos con figuras afines en el derecho positivo mexicano, se explicaran los conceptos que están contenidos dentro de dichos preceptos, se precisará el procedimiento para su trámite, se diferenciarán estas figuras con las análogas en el derecho mexicano, se señalarán los casos de procedencia e improcedencia de la condena en costas o indemnización se enunciarán sus requisitos y se darán propuestas que puedan ser empleadas en las leyes vigentes para así evitar desigualdad entre las partes y lograr una correcta aplicación de la ley en el procedimiento que nos atañe.

Por último y de igual importancia que las anteriores pretensiones se busca esclarecer el problema referente a la diferencia que las materias fiscal y administrativa tienen con otras materias en las cuales los litigios se llevan a cabo entre particulares y en las materias indicadas es entre un particular y una autoridad por lo que se configura una diferencia significativa en cuanto al pago de indemnización y costas por alguna de las partes ya que éstas no son llevadas a juicio de igual manera que si las dos partes fueran particulares.

## Capítulo I.

### Introducción

El día primero de enero de dos mil seis entró en vigor, en toda la República Mexicana, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo con la que se derogó el Título VI del Código Fiscal de la Federación y los artículos que correspondían del 197 al 263 del mismo; esta ley tiene por objeto la regulación del procedimiento en el Juicio Contencioso Administrativo Federal, es decir los juicios que se promueven ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se rigen por las disposiciones de dicha ley.

Dentro de las nuevas disposiciones contenidas en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y que no se encontraba regulada en el Título VI del Código Fiscal de la Federación se encuentran la condena en costas a favor de la autoridad demandada y el pago de indemnización al particular afectado por el importe de los daños y perjuicios causados, lo anterior con la finalidad de subsanar de las molestias, erogaciones y perjuicios ocasionados a quien injustificadamente hubiese sido llamado a contender ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Las costas parten del principio de que el juicio tiene un costo o valor, y éste debe ser expensado por alguien, quien generalmente es la parte vencida. Las costas judiciales, es decir, los gastos que se relacionan con la actividad de los funcionarios encargados de la administración de justicia, en congruencia con el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no pueden cobrarse a las partes por estar expresamente prohibidas; por su parte, el concepto de costas procesales comprende todos los gastos que se erogan con motivo de la tramitación del juicio y cuando se condena a su pago, éstas fungen como sanción a la contraparte, las partes son responsables de las costas que se originen, por regla general, en los juicios que se tramiten ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no habrá lugar a condenación en costas, cada parte será responsable de sus propios gastos y los que originen las diligencias que promuevan, exclusivamente habrá lugar a condena en costas a favor de la autoridad demandada cuando el particular controvierta resoluciones con propósitos notoriamente dilatorios o a favor del particular cuando la autoridad demandada, al momento de dictar la resolución impugnada, haya cometido falta grave y no se allane en la contestación de demanda.

Una vez que la parte a la que le corresponde el derecho reclama el pago de costas o de indemnización y éste ha sido declarado procedente por la Sala del conocimiento del juicio mediante la sentencia que resuelva el juicio, se entra a una etapa posterior que es la de liquidación, regulación, determinación, cuantificación o tasación de costas.

Con el presente trabajo de investigación, se pretende contribuir a que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo llegue a tener un correcto discernimiento respecto al procedimiento a seguir para la condena al pago de costas; de igual forma se buscará que con esta correcta regulación se logre una mayor recaudación de contribuciones, el perfeccionamiento de la autoridad administrativa en

cuanto a la emisión de resoluciones y la considerable disminución de carga de trabajo dentro del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; la mayor recaudación de contribuciones se logrará gracias a que el particular en vez de impugnar cualquier resolución que supuestamente cause perjuicio a su patrimonio y así lograr la evasión del pago de dicho tributo por medio del juicio contencioso administrativo, este al tener conocimiento de las penas en las que puede incurrir al recurrir dicha resolución considerará más oportuno realizar el pago de la contribución debida al momento de que esta haya sido emitida.

Se buscará, asimismo, el perfeccionamiento en la emisión de resoluciones por parte de las autoridades administrativas toda vez que si dicha autoridad obtiene en el juicio contencioso administrativo una resolución desfavorable a sus intereses en la cual se resuelva la nulidad de la resolución emitida por esta y además se le condene al pago de indemnización al particular agraviado; ésta, por ende, deberá llevar a cabo el perfeccionamiento de sus resoluciones toda vez que dicha autoridad en caso contrario estaría yendo en contra de las facultades que la ley le confiere al no lograr la consecución de los fines para los cuales le fueron dadas dichas atribuciones, dicha situación aunado al egreso por concepto de pago de indemnizaciones necesariamente obligará a las autoridades administrativas a realizar minuciosamente todas sus resoluciones reduciendo significativamente el margen de error que estas puedan contener.

De igual forma se procura la disminución de la carga de trabajo que actualmente existe en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, toda vez que la parte actora en el juicio contencioso administrativo analizará, a detalle, previo a la presentación de la demanda contencioso administrativa, la procedencia de su acción, y de igual forma la parte demandada, al momento de realizar la contestación de demanda deberá allanarse en ésta, si la resolución no ha sido emitida conforme a derecho, so pena de hacerse acreedores al pago de costas o indemnización que serán ampliamente analizados en el presente trabajo.

Se pretende lograr igualdad entre las partes contendientes toda vez que tal y como está redactado el art. 6º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la ley niega al particular la posibilidad de exigir el pago de costas procesales a la autoridad, por lo que la autoridad cuenta con un privilegio que el legislador le otorga y se lo niega al particular, lo anterior, toda vez que al particular se le otorga la posibilidad de exigir el cobro de daños y perjuicios causados por la autoridad pero no así las costas causadas dentro del juicio contencioso administrativo y se establece un estado de desigualdad ya que el particular si puede ser condenado al pago de estas costas pero la autoridad no y en caso de que se llegue a pagar la referida indemnización por daños y perjuicios es debido a que el particular sufrió un detrimento, en su patrimonio, por la actividad irregular del Estado y no a causa de haber resultado vencedor en el juicio y de que la autoridad haya cometido falta grave y no se haya allanado.

Esta indemnización, el particular, posterior al juicio, la podría solicitar ante la entidad responsable y así obtener por un lado el pago de costas en el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y por otro la indemnización a la cual tiene derecho, supuestos con los que se lograría un estado real de igualdad entre las partes, de lo anterior cabe pensar que el legislador preceptuó dichas figuras de esta



manera preocupando por la cantidades que perderían las autoridades responsables en los juicios perdidos en los que debería pagar las costas y paralela o posteriormente la indemnización y no pensando en el principio de igualdad que rige el juicio contencioso administrativo.

Considero que para lograr una real impartición de justicia, con respecto a las costas y a la indemnización en el juicio contencioso administrativo, es necesario delimitar la diferencia entre la institución de las costas y la de la indemnización, de igual forma estimo puntual que se manejara una precisión legislativa con respecto a la petición, la condena y el pago tanto de las costas como de la indemnización; que estas figuras estuvieran correctamente reguladas en cuanto a sus requisitos, las causales de procedencia, los casos en los que no proceden, el procedimiento para su tramitación, las resoluciones recaídas a esta petición, los medios de impugnación en contra de estas, el procedimiento de cumplimiento de dichas resoluciones, los requisitos y casos de procedencia al pago de costas o indemnización tanto en los juicios de lesividad como en instancias diversas al juicio contencioso administrativo y que estas figuras sean analizadas con instituciones afines en otros países para el perfeccionamiento del sistema jurídico mexicano en especial de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Para lograr estos fines, en la presente investigación se estudiará:

En su primer capítulo, los conceptos de gastos y costas; de indemnización; de daño y de perjuicio; del incidente; y, de la actualización y los recargos; lo anterior, en principio, con base en lo establecido en la doctrina, posteriormente en lo preceptuado en la legislación mexicana tanto en las materias Fiscal y Administrativa como en lo establecido en el Código Civil y en el Código de Comercio. Consecutivamente se delimitan las mismas figuras jurídicas pero según lo establecido en la jurisprudencia mexicana; terminando este primer capítulo, con una definición propia de las costas adoptando como desenlace principal que no deben confundirse las costas, con los daños y perjuicios que se pueden causar a las partes con motivo del juicio ya que como se verá más adelante, las costas se limitan a las erogaciones que se hubiesen hecho en la tramitación y en la substanciación del juicio, en tanto que los daños y perjuicios que se sigan a alguna de las partes con motivo del juicio, son de carácter extraprocesal y no deben ser demandadas dentro del mismo juicio.

En el segundo capítulo, se estudiará brevemente, lo concerniente a la historia de la condena en costas en el Derecho Romano y en el Derecho Mexicano; los antecedentes en nuestro país de la impartición de justicia en las materias Fiscal y Administrativa, su evolución a lo largo de los años y el perfeccionamiento a través de distintas leyes; la historia y evolución tanto formal como material del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; y, por último se realizará una síntesis del juicio contencioso administrativo, lo anterior para conocer la historia, la evolución y así delimitar el contexto y el marco normativo en el cual tanto las costas, la impartición de justicia en las materias Fiscal y Administrativa y el Juicio Contencioso Federal han tenido desde sus orígenes y así lograr un correcto entendimiento de las figuras empleadas en la presente investigación en este entorno.

En el tercer capítulo se analizan todos los requisitos y las causales por las que en un juicio contencioso administrativo se puede condenar a una de las partes al pago de

las costas o bien al pago de indemnización; se examinará, de igual forma, el procedimiento para su petición y reclamación así como lo aplicable en el juicio de lesividad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Con este análisis se buscará conjeturar los supuestos en los que proceden dichas condenas, que sean averdadas faltas de precisión en la redacción legislativa en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo al regular el pago de costas e indemnización y se buscarán las alternativas idelaes para subsanar estos errores. Se escudriñará a la correcta interpretación de los preceptos legales establecidos en esta Ley, y en las aplicables a la materia, para lograr la mejor aplicación posible de estas figuras.

En el cuarto capítulo se estudia la forma en que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se pronunciará con respecto a la condena al pago de costas o de indemnización y la relación que guarda este pronunciamiento con la petición realizada por las partes en el juicio; se asimilará todo lo relativo a las sentencias definitivas dictadas por éste Órgano y la forma en que cumplimenta dichas resoluciones; se podrá asimilar lo pertinente a las resoluciones dictadas respecto al pago de costas o de indemnización; se estudia el procedimiento vía incidental para el pago de costas o indemnización y se buscará el perfeccionamiento en esta institución; se profundiza en los medios de defensa en contra de dichas resoluciones, así como lo procedente, en segunda instancia, en los juicios contencioso administrativos conforme al pago de costas.

En el capítulo quinto se realiza un análisis comparativo de la institución de las costas con lo establecido en las leyes y lo aplicable en los países de Argentina, Colombia y Chile, así como en los estados de la República Mexicana, en donde se exponen los criterios utilizados, las particularidades análogas, las figuras que rigen en estos países y las diferentes características de ellos, para lograr la aplicación de estas en el marco normativo mexicano con la finalidad de conseguir el desarrollo de éste último en cuanto a las costas, en el procedimiento contencioso administrativo en el ámbito federal.

Por último, en el sexto capítulo se presentan las conclusiones generales las cuales incluyen las propuestas que se consideran pertinentes para la consecución de la mejora a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en cuanto a la condena en costas, objeto principal del presente trabajo de investigación.

## **I.1. Definición de gastos, costas, indemnización, daños y perjuicios**

### **Costas**

En este punto se delimita el concepto de las figuras fundamentales utilizadas en la presente investigación, su historia, causas de origen, sus fundamentos, diversas teorías que las componen y sus aplicaciones, esto con el objeto de demarcar el contexto de la condena al pago de indemnización o costas contempladas en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Cabe señalar que se imprime especial énfasis en la figura de las costas al ser la condena y el pago de las mismas la principal institución tratada.

Según el Diccionario de la Lengua Española <sup>1</sup> la palabra *costa*, con relación a la ciencia jurídica, son los gastos relacionados con un proceso, proviene del latín “*constāre*”. Al respecto, la misma fuente, señala que la expresión condenar en costas se refiere a hacer pagar a una de las partes los gastos que ha ocasionado a sus contrarios en el juicio; y en lo criminal, significa agravar accesoriamente el castigo con el pago total o parcial de los gastos. Ser condenado en costas se describe como cargar con todo lo perjudicial de un negocio y la expresión condena en costas se refiere a aquella que se puede imponer en los procesos a la parte cuyas pretensiones se rechazan, para que abone a la otra los gastos que el proceso le ha causado.

Para Rafael de Pina Vara las costas son los 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 abonarlos o declarando que no procede, en el caso especial, condenación en costas. Del proceso puede también derivarse, además de las costas, otros desembolsos indirectos, que no entran en el concepto procesal de costas, sino en el ordinario de simples gastos, que en toda ocasión quedan a cargo de la parte que los haya realizado.<sup>2</sup>

Los antecedentes de nuestro sistema jurídico los encontramos en el Derecho Romano, en donde ya existía la figura de las costas por los gastos procesales, las cuales también las tenemos como antecedente de la figura de las costas y en donde, durante el imperio, se determinaban por juramento de la parte contraria, terminando por imponerse al vencido.<sup>3</sup> Al respecto, Faustino Gutiérrez señala que durante los procedimientos del periodo clásico son muy reducidos, aumentando durante el imperio por la intervención de los abogados de las partes y por las gratificaciones que debían recibir los funcionarios de la burocracia judicial. Se determinaban por juramento de la parte contraria y el criterio para su imposición se basaba en la temeridad, terminando por imponerse al vencido.<sup>4</sup>

Ahora bien, según el tratadista Eduardo Pallares, en su Diccionario de Derecho Procesal Civil, por costas se entienden los gastos que es necesario hacer para iniciar,

---

<sup>1</sup> Real Academia Española; Diccionario de la Lengua Española. 22ª edición.

<sup>2</sup> DE PINA Vara, Rafael. Diccionario de Derecho, 36ª Edición, Ed. Porrúa, México, Distrito Federal 2007., pág. 317.

<sup>3</sup> FERNANDEZ de León, Gonzalo. Diccionario de Derecho Romano, Ed. SEA Buenos Aires 1962.

<sup>4</sup> FAUSTINO Gutiérrez – Alviz y Armario, Diccionario de Derecho Romano, Ed. Reus, Madrid 1982.

tramitar y concluir un juicio, que dichos gastos han de tener una relación directa con el proceso, de tal manera que sin ellos no pueda éste legalmente concluirse. No se comprenden en las costas los gastos innecesarios ni los que estén prohibidos por la ley o sean contrarios a la ética. Las propinas, las dadas o las cantidades pagadas para cohechar a un funcionario, o lograr que cumpla con sus obligaciones, no son reembolsables.

El mismo autor, realiza un análisis de las normas contenidas en el Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, estudiando cada uno de los artículos que contienen la figura de las costas comentando lo implícito en cada uno de ellos al respecto, y concluye lo siguiente:

Según los artículos 139, 140, 141 y 142 del ordenamiento citado apunta que la condenación en el pago de las costas es facultativa o necesaria.

Facultativa, cuando a juicio del juez alguno de los litigantes ha obrado con temeridad o mala fe; es decir que el juez, a su prudencia, tomando como base la conducta ostentada por los litigantes dentro del juicio podrá realizar la condena en costas, es decir que el litigante haya sido temerario durante el procedimiento; y por litigante temerario, según Eduardo Pallares, se entiende aquel “que sostiene una pretensión injusta sabiendo que lo es o que hubiere podido saberlo si hubiese investigado con más diligencia los fundamentos de tal pretensión”.

Necesaria, en los siguientes casos: cuando el litigante no rinde prueba alguna para probar la acción o excepción, si éstas se fundan en hechos discutidos; cuando la parte presentare instrumentos o documentos falsos, o testigos falsos o sobornados; cuando el demandado es condenado en los juicios ejecutivos, hipotecarios, en los interdictos de retener y recuperar, y cuando se intentan alguno o algunos de estos juicios sin obtener sentencia favorable.

Lo anterior conforme a la primera instancia dentro del juicio, de igual manera será necesaria cuando en segunda instancia el demandado es condenado por dos sentencias conformes de toda conformidad, o lo que es lo mismo, iguales en su parte resolutive, sin tener en cuenta el relativo a la condenación de costas. En este caso la condenación comprenderá las costas de ambas instancias. Como este artículo usa la frase “el que fuere condenado”, se entiende que no es aplicable al caso en que las dos sentencias declaran improcedente la acción, aunque en tales circunstancias el actor si paga las costas ya que así lo ha resuelto la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Siguiendo con el análisis realizado por el doctor Pallares, indica que en el artículo 139 del Código Adjetivo en materia Civil del Distrito Federal, se expresa que cada parte será responsable inmediatamente de las costas que origine las diligencias que promueva, pero en caso de condenación en costas, la parte condenada indemnizará a la otra de todas las hubiere anticipado. La indemnización no comprende la remuneración del procurador ni la del abogado, sino cuando tengan título oficial debidamente registrado y en caso de los abogados extranjeros estos no podrán cobrar costas, sino cuando estén legalmente autorizados para ejercer y haya reciprocidad internacional en el país de su origen en lo que respecta al ejercicio de la profesión.

Según el artículo 141 del ordenamiento en cita se desprende que las costas se liquidan en un incidente que se tramita con un escrito de cada parte y la resolución correspondiente, en relación a la figura del incidente, ésta será analizada más adelante en el presente subcapítulo.

Con respecto a la condena al pago de costas ante los jueces de paz, el artículo 142 indica que éstas se causarán como máximo en un cinco por ciento del monto total de las prestaciones a que resulte condenada la parte que haya perdido en el juicio, esto sin necesidad de formular planilla de costas, ya que éstas serán liquidadas junto con las prestaciones principales. Se llama planilla de costas el documento en el que se hace constar los gastos efectuados y las diligencias o trabajos que los motivaron.

Ahora bien, en atención a lo establecido en el Código Federal de Procedimientos Civiles en su artículo 11 en donde señala que se exime al pago de las costas en los conflictos de Poderes y en todo caso en que el litigio se establezca exclusivamente entre entidades federativas, o entre éstas y la Federación; cabe señalar que fuera de este caso, tanto el Ministerio Público como las entidades federativas pueden ser condenadas en las costas, de acuerdo con el artículo 4º que establece: “Las instituciones, servicios y dependencias de la Administración Pública de la Federación y de las entidades federativas tendrán, dentro del procedimiento judicial en cualquier forma en que intervengan, la misma situación que otra parte cualquiera; pero nunca podrá dictarse, en su contra, mandamiento de ejecución ni providencia de embargo, y estarán exentos de prestar las garantías que este Código exija de las partes.” Artículo que sirve de fundamento para la procedencia de pago de costas en los juicios contencioso administrativos.

En el mismo Diccionario de Derecho Procesal Civil, se indica que las costas no deben confundirse con los daños y perjuicios que se causen a las partes con motivo del juicio, ya que éstos pueden existir sin aquellos y viceversa ya que las costas no pueden ir más allá de los gastos que origine el proceso en la forma que queda expuesta y los daños y perjuicios son siempre de carácter extraprocesal y están formados por el daño emergente y el lucro que la parte sufra en su patrimonio económico o moral, como consecuencia directa del juicio. Puede sufrirla en su crédito mercantil, en su reputación moral, en sus empresas y negocios de toda índole, etc. Además, y conforme a nuestras leyes, las costas se liquidan en el mismo juicio donde se causan, mientras que los daños y perjuicios requieren juicio por separado. En caso de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se trata de establecer el pago de daños y perjuicios como costas que podrán ser substanciadas dentro del mismo procedimiento, cuestión que resulta contraria a derecho por las consideraciones realizadas en el capítulo III de la presente investigación. Sin embargo, el Código Civil considera la obligación de pagar las costas como uno de los renglones de la responsabilidad civil proveniente del incumplimiento de una obligación.

En cuanto a la titularidad del derecho al pago de las costas Eduardo Pallares señala que sólo el litigante vencedor que haya obtenido una sentencia condenatoria del pago de costas a su favor, es quien tiene el derecho de cobrar las costas; en el supuesto en que se cedan los derechos litigiosos que le corresponden en el juicio, el cesionario se convierte en titular de la acción.

En cuanto a la prueba de los gastos erogados, se debe tener la mayor probanza dentro del proceso, pero hay partidas de la planilla respectiva que no ameritan una prueba rigurosa y cuya justificación queda al arbitrio del juez. Por ejemplo, las juntas celebradas por el abogado con el cliente, los gastos de viaje para practicar una diligencia y otros análogos. Al respecto de la caducidad en el pago de las costas el mismo autor considera que si la instancia caduca, se extingue con ella el derecho de cobrar las costas por que la causa jurídica de la obligación de pagarlas radica en el proceso.

Identificando como principios rectores de las costas y de la condena a estas, el mismo autor expone que el pago de las costas ha de hacerse en el lugar del juicio; que la obligación de pagar las costas solo existe por virtud de la sentencia que pronuncia la condenación, la cual tiene carácter constitutivo; que la obligación de pagar las costas no puede ser materia de un convenio, ya que deriva de una ley que no tiene el carácter de supletoria de la voluntad de las partes; así mismo, la obligación de pagar las costas sólo comprende los gastos que se hayan erogado en el proceso y que tengan como causa directa e inmediata las actividades del litigante condenado en las costas. En la práctica se estiliza que cuando los gastos no puedan imputarse solamente a una de las partes porque en su producción hayan contribuido las dos, entonces deberán pagarse por mitad entre ellas, principio que no tiene apoyo alguno en la legislación positiva mexicana.

En materia civil, la parte vencedora en el juicio, también puede ser condenada al pago de las costas, aunque esto sólo en casos excepcionales, por ejemplo, si promueve el juicio sin que haya tenido necesidad de acudir a los tribunales para obtener el pago de alguna prestación debida y sólo lo ha hecho con el exclusivo objeto de molestar al demandado.

Otro de los principios rectores de la condena al pago de costas se refiere a que necesariamente debe ser condenado al pago de costas no solo el que presenta testigos o documentos falsos, sino también el que formula falsas afirmaciones o negaciones, en los escritos fundamentales del proceso o el que de alguna manera se aprovecha del fraude procesal y obra con malicia; en el mismo orden de ideas, se precisa que se deben distinguir las costas causadas en el juicio principal de las causadas en algún incidente o recurso ya que un litigante puede resultar vencedor en lo principal, y sin embargo, ser condenado en las costas causadas en algún incidente o recurso desechados por improcedentes. Pero refiriéndonos a instancias concluidas con sentencia definitiva como sería el caso de la primera y segunda instancia, se concluye que el derecho de cobrar las costas presupone que el vencedor ha vencido en todo y no sólo en parte o lo que es igual, que sus pretensiones han sido estimadas íntegramente y de lo anterior se deduce que no sería justo la condenación en costas al vencido cuando la sentencia reconoce que parcialmente estuvo en lo justo al resistir la acción; es decir, que si tenía derecho de tal defensa a las pretensiones de su contraparte.

El principio de la obligación de pagar las costas se traduce como la obligación de reembolsarlas porque presupone que los gastos han sido ya hechos por la parte vencedora, pero no sucede así en todos los casos ya que los gastos necesarios para continuar la tramitación de la instancia si se erogan conforme se vayan produciendo pero los gastos como los honorarios de los abogados son pagados generalmente

hasta que el vencido paga las costas; en caso de falta de este pago, a los abogados o a terceros intervinientes en el juicio, estos pueden intentar la acción oblicua cuando el litigante vencedor no les paga y no las cobra el litigante vencido; en este sentido, el autor supra citado define al litigante vencedor como aquel cuyas pretensiones fueron aceptadas como legales y debidamente aprobadas, por sentencia firme y como litigante vencido a aquel cuyas pretensiones fueron desechadas.<sup>5</sup>

Dentro del Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México se define a las costas procesales como “los gastos y erogaciones que las partes tienen que efectuar con motivo del proceso, las que pueden dividirse en judiciales y procesales en sentido estricto, ya que las primeras son aquellas que se establecen como contribuciones fiscales por el pago de algunos servicios efectuados por los tribunales, en tanto que las segundas comprenden todas las restantes erogaciones”.<sup>6</sup>

Con respecto al párrafo que precede, se señala que en la práctica procesal se distingue entre gastos y costas, tomando en cuenta que la última expresión se reserva para designar de manera exclusiva los honorarios de los abogados, de modo que los gastos comprenden las demás erogaciones legítimas y susceptibles de comprobación. A diferencia de diversos ordenamientos extranjeros como los que serán más ampliamente comprobados en el capítulo V, en el ordenamiento mexicano, se prohíbe el cobro de costas judiciales por mandato expreso del artículo 17 de la Constitución vigente, disposición que se introdujo en el precepto del mismo número de la Constitución de 5 de febrero de 1857; no obstante, en la práctica procesal algunos funcionarios y empleados judiciales si reciben determinadas retribuciones por los servicios que están obligados a prestar gratuitamente, evidentemente sin que exista constancia de ello.

Se señala dentro del diccionario citado que sólo en las materias procesal civil y mercantil se hace una regulación sobre el pago de las costas procesales en sentido estricto, ya que en las restantes ramas del enjuiciamiento no se hace referencia a la parte que debe cubrir los gastos del proceso, al respecto, es imperante señalar que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo a partir de su entrada en vigor, regula en esta materia el pago de costas y de indemnización, derogando las disposiciones establecidas en el artículos 201 del Código Fiscal de la Federación en el cual se disponía expresamente que en el juicio contencioso administrativo federal no había lugar a condenación en costas, por lo que cada parte era responsable de sus propios gastos. Disposición similar es la contenida en el artículo 11 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que excluye el pago de costas en los conflictos de poderes, y en todo caso cuando el litigio se establezca exclusivamente entre entidades federativas, o entre éstas y la federación.

Según el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en materia procesal civil y mercantil se siguen dos criterios esenciales para la condena en costas, el primero es el sistema subjetivo, conforme al cual solo debe condenarse al pago de los gastos y costas a la parte que hubiere conducido el proceso con “temeridad y mala fe”, y el

---

<sup>5</sup> PALLARES, Eduardo. Diccionario de derecho Procesal Civil, , Ed. Porrúa, 28ª edición, México, Distrito Federal 2005.

<sup>6</sup> Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, 1ª edición, México 1998

segundo es el sistema objetivo, de acuerdo con el cual se debe condenar siempre al pago de gastos y costas a la parte que haya sido vencida en el juicio. En el primer supuesto se toma en cuenta un dato subjetivo, la conducta temeraria y de mala fe de una de las partes, la cual puede ser difícil de probar, en tanto que de acuerdo con el criterio objetivo, la prueba la constituye la propia sentencia con la que se acredita el hecho del vencimiento. Entonces, se deben distinguir dos sistemas en el ordenamiento mexicano; por una parte, el seguido por el Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal y por la otra, el régimen que establece el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Por lo que se refiere al primer ordenamiento, es decir, al Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, se sabe que este adopta parcialmente los criterios objetivo y subjetivo, y además, establece dos principios generales, ya que reitera la disposición constitucional que prohíbe el cobro de las costas judiciales en su artículo 138 y reitera que cada parte será inmediatamente responsable de las costas que originen las diligencias que promuevan y en caso de condenación indemnizará a la otra de todas las que hubiere anticipado, este criterio lo contiene en su artículo 139.

Por lo que concierne al sistema subjetivo, el Código local citado, dispone que la condena en costas se hará cuando así lo prevenga la ley, o cuando, a juicio del juez, se hubiese procedido con temeridad y mala fe, y agregan que siempre será condenado el que ninguna prueba rinda para justificar su acción o su excepción, si se funda en hechos disputados, y el que presente documentos falsos o testigos falsos o sobornados. Las reformas a dicho ordenamiento publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 21 de enero de 1985, adicionaron al artículo 140 las fracciones V y VI, de acuerdo con las cuales deben ser condenados en costas, el que intente acciones o haga valer excepciones notoriamente improcedentes, y así lo declare la sentencia definitiva, y el que haga valer recursos e incidentes de igual naturaleza, con el fin de entorpecer la buena marcha del juicio. En la práctica los jueces mexicanos no acuden con frecuencia al sistema subjetivo para condenar al pago de costas.

Continuando con el análisis realizado por el Instituto Universitario al ordenamiento en cita, se explica que una vez decretada la condena en costas en la sentencia definitiva, la liquidación de la suma total que debe pagar la parte condenada por este concepto se tramita a través de un incidente llamado “de liquidación de gastos y costas”, el cual se inicia con posterioridad a que se ha dictado la sentencia y ésta ha adquirido firmeza. En éste caso, la parte beneficiada por la condena presenta al juez su “planilla de gastos y costas”, que es un escrito en el cual se detallan cada uno de los gastos y costas procesales realizados por aquélla; el juez, después de conceder a la parte condenada un plazo para que formule las objeciones que estime pertinentes (tres días), resuelve el incidente de liquidación de gastos y costas para precisar la suma total que el condenado debe cubrir a la otra parte.

Dentro de los códigos procesales locales debe destacarse como peculiar el sistema seguido por el Código de Procedimientos Civiles de Sonora, el cual distingue entre gastos y costas procesales, y adopta el sistema objetivo para los procesos en los cuales se deduzcan pretensiones de condena y el subjetivo cuando dichas pretensiones sean meramente declarativas o constitutivas, y además al lado de los gastos y costas procesales, también prevé la condena al pago de “daños y perjuicios”



que una de las partes produzca a la otra por el ejercicio malicioso de la acción y la falta de probidad y lealtad.

En cuanto al sistema seguido por el Código Federal de Procedimientos Civiles, en éste se define a las costas del proceso como la suma que, según la apreciación del tribunal y de acuerdo con las disposiciones arancelarias, debió o había debido desembolsar la parte triunfadora, excluido el gasto de todo acto o forma de defensa considerando superfluo. A diferencia del Código local de referencia, éste ordenamiento procesal federal sigue de manera predominante el criterio objetivo, ya que el primer párrafo del artículo 7 dispone que la parte que pierde debe reembolsar a su contraria las costas del proceso, y en el tercero, que si las dos partes pierden recíprocamente, el tribunal puede exonerarlos de dicha obligación, en todo o en parte, pudiendo imponer un reembolso parcial contra una de ellas, según las proporciones recíprocas de las pérdidas.

No óbice lo anterior, dicho ordenamiento federal, también toma en cuenta la conducta que han seguido las partes en el proceso; ya que en el artículo 8° se establece que no se hará la citada condena en costas, si a la parte vencida no le es imputable la falta de composición voluntaria de la controversia, y además si ésta limitó su actuación en el desarrollo del proceso a lo estrictamente indispensable para hacer posible la definitiva resolución del negocio. Según dicho precepto, se entiende que no es imputable a la parte la falta de composición voluntaria de la controversia cuando: la ley ordena que sea decidida necesariamente por la autoridad judicial; cuando consista en una mera cuestión de derecho dudoso, o en sustituir el arbitrio judicial a la voluntad de las partes, y cuando la demandada hubiese sido llamada a juicio sin necesidad.

Por otra parte, dicho ordenamiento establece que cuando hay temor fundado de que una parte no pueda responder, en su oportunidad, del pago de las costas, a petición de la contraria se le exigirá garantía bastante, a juicio del tribunal, y si no la otorga, se le embargarán bienes suficientes para lograr, en su caso, el pago de aquellas además, cuando sean varias las personas o partes que pierdan, el tribunal distribuirá entre ellas, proporcionalmente a sus respectivos intereses, la carga de las costas, cuyo importe se distribuirá entre las partes o personas que hayan vencido, también proporcionalmente a sus respectivos intereses.<sup>7</sup>

Por su parte, Fix-Fierro en comentarios acerca de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones; señala, sobre el derecho a las costas judiciales, que existe toda una serie de barreras, de diversa índole, que impiden al individuo o a los grupos acudir a la justicia. Precisamente por ello, en las últimas décadas se ha realizado en muchos países del mundo, como parte de la política del Estado social o de bienestar, un movimiento para el acceso de la justicia, que en sucesivas etapas ha creado mecanismos e instrumentos para abatir las mencionadas barreras.

La primera gran barrera es de tipo económico: la justicia es costosa por el que la solicita. Nuestra Constitución, prohíbe las llamadas costas judiciales, es decir, los pagos que hay que hacer por los servicios que prestan los tribunales. Sin embargo,

---

<sup>7</sup> Ibidem.

independientemente de que se respete esta prohibición, hay muchos otros gastos ocasionados por los juicios: las copias; la preparación y desahogo de las pruebas; la contratación de peritos; pero, sobre todo, los honorarios de los abogados (costas en estricto sentido).<sup>8</sup>

De lo expuesto por Fix-Fierro se desprende medularmente que en México, se tiene la intención de no poner impedimentos para la impartición de justicia, en cuanto a su costo ya que ésta es totalmente gratuita quedando prohibido el cobro de costas judiciales y señala que no óbice a que no se pagan costas judiciales existen otros gastos que si deben correr por cuenta de las partes como son las copias; pruebas; peritos; abogados, etc. precisando de esta manera gran parte de lo contenido dentro de las costas procesales entendiendo a estas como las erogaciones necesarias para la tramitación de los procedimientos.

En el mismo sentido se inclina Joaquín Escriche cuando define a las costas procesales como los gastos que se hacen por las causas civiles y criminales, señalando que todas las que se causaren en cualquier diligencia que se ejecute en juicio son de cuenta de la parte que la pida, mientras no se determine en la sentencia cual es la que deba pagarlas. Comprende en el concepto de costas los derechos procesales de los funcionarios que intervienen más o menos directamente en los juicios, como los escribanos, peritos y demás sujetos a arancel, los honorarios de los abogados y derechos de los procuradores, los gastos del papel sellado que se emplee para la defensa de los litigantes y los demás que se causen en la sustanciación de un negocio judicial.<sup>9</sup>

Para definir el concepto de las costas se hace referencia a Carlos Arellano García en su libro *Práctica Forense Mercantil*, en el cual realiza un estudio de los distintos conceptos que diversos juristas le dan a la figura de las costas, en el cual cita al jurista hispano Antonio Fernández Serrano el cual señala que el concepto de “costas equivale al de gastos, que es preciso hacer para obtener la declaración judicial de un derecho. En resumen, costar tanto quiere decir como gastos del proceso”.<sup>10</sup>

De lo definido por Fernández Serrano, Arellano García concluye que los gastos judiciales que se originan en un proceso constituyen las costas, pero en esta definición, no se expresa quiénes son los sujetos que soportan esos gastos, no se especifican los tipos de gastos, ni tampoco se hace alusión a quien soporta en definitiva tales gastos.

Considero de igual forma que ésta definición de costas es bastante deficiente y en gran medida diferente a lo preceptuado por la legislación mexicana, ya que conforme lo citado con anterioridad, es clara la diferencia entre costa y gasto por lo cual no equivalen a lo mismo, que si bien es cierto que las costas son gastos erogados,

---

<sup>8</sup> FIX-FIERRO, Héctor. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada*. Tomo I. Editorial Porrúa. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 2000. Págs. 225 y 226

<sup>9</sup> ESCRICHE, Joaquín. *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, Nueva ed. reformada y considerablemente aumentada por los doctores Leon Galindo de Vera y José Vicente y Caravantes. Tomo Segundo. Madrid, T. II, p. 580

<sup>10</sup> FERNÁNDEZ Serrano, Antonio. *La abogacía en España y en el Mundo*, Editorial Librería Internacional de Derecho, Madrid, 1955, Tomo I p. 494. Citado por Arellano García en *Práctica Forense Mercantil*.

también lo es que no todos los gastos pueden ser contemplados como costas, ya que tienen que ser gastos directamente relacionados con la substanciación del proceso.

En concepto del jurista argentino Ramiro Podetti, las costas “comprenden todos los gastos causados u ocasionados en forma directa por la sustanciación el proceso y que deben recaer sobre los sujetos”.<sup>11</sup> Al igual que la definición anterior esta también se considera carente en varios aspectos ya que no se menciona los sujetos que soportan esos gastos o bien cuál de los sujetos que intervienen es el que soportará dicha carga y en el mismo sentido que la anteriormente citada y según Arellano, hubiera sido deseable determinar los gastos que se originan en forma directa por la sustanciación del proceso.

Por su parte, Rafael de Pina sostiene que las costas son los: “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 de costas.”<sup>12</sup> Esta definición se encuentra mucho más completa que las anteriores, ya que en ella se contempla la facultad del juez para determinar quién cubre las costas y la cuantía de estas. Se refiere a los gastos derivados directamente del proceso; esto quiere decir que los gastos indirectos realizados con motivo del proceso están excluidos por concepto de costas.

El procesalista mexicano Eduardo Pallares sobre el sistema que prevalece en otros países nos ilustra exponiendo que: “en algunas legislaciones, las costas comprenden también el pago de los honorarios a funcionarios judiciales por sus servicios en la administración judicial, pero en la nuestra, el artículo 17 constitucional prohíbe expresamente el pago de esta clase de costas. No quedan comprendidas en ellas las gratificaciones que es necesario dar a los secretarios y actuarios para que practiquen diligencias o hagan notificaciones, ni las que cobran los escribientes de los juzgados cuando hacen copias simples o certificaciones de determinadas actuaciones.”<sup>13</sup>

De lo citado por Pallares se desprende que a diferencia de nuestro país en algunos otros si se realiza el cobro de costas judiciales es decir la que se realiza a los encargados de impartir justicia por este concepto, de igual manera menciona que dentro de las costas no quedan comprendidas las gratificaciones dadas a los funcionarios de los juzgados y tribunales para que realicen lo necesario para la continuidad en la tramitación del juicio que nos interese, cuestión que resulta por demás cierta en la práctica de nuestro país, aunque considero que en los juzgados y tribunales encargados de la impartición de justicia en materia fiscal y administrativa dicha práctica es mucho menor que en otras materias.

Acerca de los puntos de vista del maestro Eduardo Pallares expuestos anteriormente Arellano formula las siguientes consideraciones:

Primero que el legislador hace un pronunciamiento para incluir o excluir de las costas que han de pagarse algunos supuestos de erogaciones realizadas. No todos los

---

<sup>11</sup> PODETTI, Ramiro. Teoría y Técnica del Proceso Civil, Editorial Ediar, S.A., Buenos Aires, 1963, p.220.

Citado por Arellano García en Práctica Forense Mercantil.

<sup>12</sup> DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho, 1ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1965, p.84. Citado por Arellano García en Práctica Forense Mercantil.

<sup>13</sup> PALLARES, Eduardo. Derecho Procesal Civil, 2ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1965, p. 277. Citado por Arellano García en Práctica Forense Mercantil.

gastos pueden ser legalmente considerados como costas; en segunda instancia que la retribución a los funcionarios judiciales la realiza el Estado, en el medio mexicano, y la Constitución Mexicana, en el artículo 17, no permite que se grave el patrimonio de los gobernados con pago a los funcionarios judiciales por sus servicios; y por último que se reconoce la existencia de gastos indebidos que pueden llegar a realizarse pero que no se comprenden en la condena en costas.

Sintetizando lo anterior, el jurisconsulto Carlos Arellano realiza su propio concepto de costas judiciales señalando que éstas “son las erogaciones que realizan las partes en un proceso judicial y que están comprendidas dentro de la legislación aplicable, mismas erogaciones que serán soportadas por quien las realiza o por la parte a quien condena el juez a su pago.”<sup>14</sup>

Señalando como elementos del concepto anteriormente citado; en primer término, que las costas judiciales pertenecen al género “gastos” o “erogaciones” y el gasto es la cantidad en dinero o en especie que se requiere para obtener algo o para destinarlo a algo; por lo que, en las costas judiciales, las partes han invertido recursos en la defensa de sus respectivos intereses con el objeto de obtener una resolución favorable. Al respecto, cabe señalar que dentro del sistema adoptado en materia de costas, se atiende sólo a los gastos que realizan las partes aunque hay erogaciones realizadas por sujetos diferentes a las partes como los testigos que tienen obligación de comparecer en un juicio ajeno a ellos, los cuales tienen que pagar su transportación, los emolumentos a la persona que los suple temporalmente en sus labores que abandonan, etc.; es decir, gastos erogados por los terceros ajenos a algún derecho en el juicio que a petición de parte o por mandato judicial tienen que comparecer en el juicio y estos deben cubrir con estos gastos que no pueden ser cuantificados como costas procesales ya que estas personas no están contenidas dentro de las “partes” en el juicio de las cuales son a las únicas que se les consideraran los gastos efectuados en el entendido que dichas costas solo se causarán por las erogaciones realizadas por dichas partes.

Entre otros gastos ajenos al juicio y que son erogados de alguna manera por las partes o bien que son dejados de percibir, Arellano contempla que un juicio puede llegar a ser muy costoso a las partes por que debido a la intranquilidad, dedican mucho tiempo a un juicio, por lo que dejarán de percibir ingresos normales al descuidar sus actividades productivas. Esta afectación patrimonial no está considerada, como tampoco estaría considerada la realización de erogaciones indebidas como son las gratificaciones.

Asimismo se contempla que para la tasación de las costas hay que remitirse a la legislación vigente y aplicable, para que ella determine cuales son los gastos comprendidos dentro de las costas judiciales y los gastos no incluidos en ella, serán soportados por quien los haga y no podrán quedar abarcados en una obligación de dar a cargo de una parte condenada, como los señalados en los párrafos precedentes. En igual sentido se contemplan las hipótesis relativas a la actitud del juzgador frente a las costas en las cuales se menciona que éste puede condenar a una de las partes a que haga pago de las costas a la otra; por supuesto, que en tal hipótesis, él soportará los gastos judiciales que él haya realizado y por éste motivo la

---

<sup>14</sup> ARELLANO García, Carlos, Derecho Procesal Civil, Editorial Porrúa, México, 1981, pp.417-418

cuantía que habrá de cargar será el doble en el entendido de que esta parte pagará los gastos de la contraria y soportará los propios. En sentido contrario, el juzgador puede no hacer especial condenación en costas, en cuyo caso, cada parte soporta sus propias costas.

Se advierte que aunque no haya condena a una de las partes a pagar costas, de cualquier manera, se originan gastos para quienes intervienen como partes en una contienda ante órgano jurisdiccional y de igual manera cabe señalar que Carlos Arellano no hace diferencia entre costas judiciales y costas procesales ya que el citado autor comprende a las costas procesales como costas judiciales, conceptos distintos ya que como ha quedado precisado las judiciales se encuentran prohibidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las procesales son a las que es condenada, en su caso, la parte vencida.

En cuanto al fundamento de las costas en México, se cita la Curia Filípica Mexicana en donde se justifica la condena en costas de la siguiente manera:

“Convencidos muchas veces de que no les asiste justicia en la cuestión que suscitan, o sin datos suficientes para comenzar un litigio, se presentan en juicio algunos litigantes y exponen a su contraria a todas las molestias y gastos que le son inherentes, sin más motivo que su malicia o su temeridad. Las leyes han reconocido la necesidad de poner un límite a esos abusos por medio de la condenación en costas pero que no deja de tener cierto exceso de severidad si atendemos a que en nuestro país no tan sólo perciben derechos los abogados, procuradores, sino también los jueces y escribanos.”<sup>15</sup>

Como ha quedado establecido, en la República Mexicana, por disposición constitucional, ya desapareció la obligación de pagar suma alguna a quienes administran justicia. En cuanto a la argumentación fundatoria de la condena en costas judiciales, resulta equitativo, dentro del principio de que todo daño debe ser reparado por quien lo causa, y en éste sentido se debe condenar a que pague costas quien expone injustificadamente a la parte contraria a las molestias y gastos de un juicio.

En opinión de Giuseppe Chiovenda el fundamento de la condena en costas “es el hecho objetivo de la derrota; y la justificación de esta institución está en que la actuación de la ley no debe representar una disminución patrimonial para 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.”<sup>16</sup>

Conforme lo expuesto por Chiovenda, la condena en costas resulta de un hecho objetivo, siguiendo en su totalidad un sistema objetivo para la condena, dicho hecho objetivo es la derrota, es decir que quien es vencido en juicio deberá pagar los gastos judiciales. Ésta situación encuentra ciertos problemas al momento de ser efectivamente aplicada ya que puede haber diversas clases de derrotas. A saber, una

---

<sup>15</sup> RODRÍGUEZ de San Miguel, Juan, Curia Filípica Mexicana, México, 1850, publicado por Mariano Galván Rivera, p.245. citado por Arellano García en Práctica Forense Mercantil.

<sup>16</sup> CHIOVENDA, Giuseppe. Instituciones de Derecho Procesal Civil, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1954, Vol. III, p.255. citado por Arellano García en Práctica Forense Mercantil.

derrota parcial no sólo de una de las partes, sino de ambas pues, la parte actora pretendió más de aquello a que tenía derecho y no es justo que el demandado soporte un gravamen por defenderse de una prestación exagerada; una derrota ajena a la voluntad de la parte derrotada en el sentido de que no probó sus pretensiones o excepciones debido a un mal patrocinio; o bien, que la parte derrotada tenía ciertos criterios acerca de un derecho dudoso de la contraria y ésta los hizo valer ante el juzgador pero, prevaleció una opinión opuesta a la suya, sin que el propio juez, en reflexión interna pueda admitir que pudo haber resuelto a favor de la parte derrotada, en cuestiones bastante dudosas. Por último conforme a lo expuesto por Chioyenda, se puede reconocer, que es muy justo que el titular de un derecho no sufra menoscabo patrimonial ante la actitud reacia del obligado en la relación jurídica.

Ramiro Podetti justifica la condena en costas “por la actitud del litigante a quien se le imponen.”<sup>17</sup> De conformidad con este criterio, Arellano señala que es el juez quien ha de condenar o no en costas; depende del criterio que se haya formado sobre la actitud del litigante a quien se le imponen. Esto puede ser bueno si el juez de los autos es persona de gran calidad humana pero, es malo si el juez de los autos no tiene ciertos atributos de capacidad, sentido común, grandes dotes de observador y un intachable espíritu de justicia, y una considerable objetividad.

Considero que en cuanto a este criterio es mínima la libre apreciación que ha de tener el Juez para condenar o no en costas, ya que la actitud del litigante además de estar incuestionable expresada en los autos del juicio, para considerar que el litigante se desenvolvió con una conducta contraria, éste deberá tomar en cuenta lo establecido en la legislación vigente en cuanto a la mala conducta, citando como ejemplo lo preceptuado en el artículo 6º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo es muy evidente cuando una de las partes no tiene una conducta adecuada, ya que en caso del particular debe, controvertir una resolución con propósitos notoriamente dilatorios y en caso de la autoridad no allanarse al momento de la contestación de la demanda, por lo que es claro cuando una parte tiene una actitud contraria a la encaminada a la resolución de los juicios conforme a derecho.

En cuanto al fundamento de las costas, reiterando lo establecido en líneas anteriores por el maestro Eduardo Pallares cuando señala que “la obligación de pagar las costas sólo existe por virtud de la sentencia que pronuncia la condenación, la cual tiene carácter constitutivo” y que “la obligación de pagar las costas no puede ser materia de un convenio”.<sup>18</sup>

En este sentido, se considera muy acertada la apreciación de Pallares en cuanto a que la sentencia es el fundamento de las costas, ya que efectivamente de ésta nace el derecho a cobrarlas o la obligación de cubrirlas y no antes sino hasta que la sentencia ha reconocido este derecho, en el mismo orden de ideas citando nuevamente la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en su artículo 52 se señala que la sentencia se pronunciará sobre la indemnización o pago de costas solicitadas por las partes, no antes ni después sino hasta la sentencia y sólo ahí se puede realizar dicho pronunciamiento.

---

<sup>17</sup> PODETTI, Ramiro. *Óp. Cit.* Pág. 219.

<sup>18</sup> PALLARES, Eduardo. *Op Cit.* Pág. 193.

Citando a José Castillo Larrañaga y Rafael de Pina en cuanto al fundamento de las costas señalan que: “la justificación de la condena en costas por el mero hecho del vencimiento, se encuentra en que la actuación de la ley no debe representar disminución patrimonial para la parte en cuyo favor se realiza. Se trata, pues, de un medio para evitar que el derecho reconocido al vencedor no sea disminuido económicamente y se considera como un contrapeso conveniente a la ilimitada libertad de demandar.”<sup>19</sup>

Se puede sintetizar que la condena en costas responde a tres orientaciones o sistemas: primero el vencimiento puro o simple en el cual se sostiene que el triunfo es la razón generadora del pago de gastos y costas constituyendo una pena adicional para el que ha resultado vencido en el juicio; en segundo lugar se encuentra el sistema de la compensación o indemnización el cual encuentra su fundamento en la intención de restituir en sus gastos y costas realizados dentro del proceso al litigante que, injustificadamente, ha sido llevado a juicio; en tercer término encontramos la sanción por temeridad o mala fe del litigante durante el proceso o antes de este por haber acudido sin contar con el derecho para hacerlo, sistema que encuentra su fundamento en la imposición de una pena a quien con conocimiento de que no le asiste el derecho para interponer un juicio lo hace o bien, la conducta que sea exteriorizada dentro del juicio, en éste sentido, encontramos que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo toma en cuenta estos tres criterios para realizar la condena en costas como será analizado a profundidad en la presente investigación.

Continuando con la definición realizada por José Castillo Larrañaga y Rafael de Pina, Arellano García comenta que de ésta se desprenden dos fundamentos inmediatos y seis fundamentos mediatos: Inmediatamente, en el sentido de que la condena en costas será respaldada en dos formas jurídicas: una general y otra individualizada ya que la norma jurídica general es la ley que autoriza, en ciertas condiciones reales, que se condene a una de las partes al pago de las costas causadas a la otra y la norma jurídica individualizada es la sentencia que aplica la ley al caso concreto que se haya controvertido en cuyo caso el juzgador concluye que una de las partes se haya dentro de los extremos previstos por la norma para que opere la condena en costas y la establece a cargo de dicha parte.

Al respecto, se puede citar, por analogía, el hecho imponible y el hecho generador de la obligación tributaria, en el cual el primero de los casos es una norma generalizada en la cual la ley autoriza el cobro de ciertos tributos a ciertas personas y cuando sucede el hecho generador la persona se pone en la hipótesis normativa haciéndose meritorio al pago del impuesto; de igual manera sucede en el caso de ser condenado a costas a que Arellano García hace referencia en los fundamentos inmediatos supra citados.

Ahora bien, mediatamente, la condena en costas puede estar apoyada en varias razones que la justifican, las cuales son en primer término que la condena en costas limita los abusos de quienes someten a la parte contraria molestias y gastos de un proceso injustificado o innecesario; en segundo que la condena en costas sanciona la temeridad y la mala fe; como tercer fundamento tenemos que quien causa un daño

---

<sup>19</sup> PINA Vara, Rafael de. LARRAÑAGA, José Castillo, Instituciones de derecho Procesal. Ed. Porrúa, México D.F. 2003, p.363.

innecesario y además, injustificadamente, debe repararlo y en este sentido, en un juicio se producen daños a quien es llevado obligadamente a él, sin haber dado causa a ello; como cuarto justificante al pago de costas encontramos que el hecho de que el titular de un derecho no debe sufrir detrimento patrimonial por la actitud de incumplimiento del sujeto pasivo de una relación jurídica patrimonial o no patrimonial; como quinto fundamento de imposición de costas la actitud de una de las partes en el juicio; calificada discrecionalmente por el juzgador, la cual la hace merecedora de que cubra los gastos de la parte contraria; y como última justificación la necesidad de la existencia de una restricción a la ilimitada libertad de llevar a juicio a las personas pues, de esa manera se frenará el litigio en los casos dudosos y en los casos en que la parte actora carezca de elementos para demandar, o cuando su situación le sea desfavorable en esencia.

En cuanto al alcance de la condena en costas se señala que ésta tiene ciertas limitaciones para su aplicación como las señaladas a continuación:

Primero la prohibición del pago de costas judiciales a las personas encargadas de impartir justicia ya que, como se señaló, en México, la Constitución Política, en el artículo 17, excluye las costas originadas por los servicios que presta el poder público, al administrar justicia, cuando señala que “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.”

En atención al precepto constitucional citado, se entiende que se prohíben los emolumentos a los funcionarios que administran justicia, ya que el precepto establece que el servicio de administrar justicia es gratuito, es decir, queda prohibida la condena y el pago de costas judiciales. En la práctica contenciosa en México se encuentra una realidad diferente teniendo que hacer pagos por ciertas diligencias realizadas por actuarios o por otros miembros del personal de los juzgados. Al respecto Pallares, con conocimiento de esta situación señala que: “Las propinas, las dádivas, o las cantidades pagadas para cohechar a un funcionario, o lograr que cumpla con sus obligaciones, no son reembolsables.”<sup>20</sup>

En segundo lugar, se excluye de las costas el pago de los daños y perjuicios que con motivo de haber acudido a juicio se puede originar. En este sentido Arellano indica que las costas constituyen erogaciones que se hacen dentro del proceso jurisdiccional y al respecto pone de ejemplo que, si en virtud del juicio, en el que se demandó a una gran compañía, ésta viera disminuidas sus ventas por el descrédito derivado del juicio y se viera obligada a realizar grandes gastos en una campaña de publicidad en televisión, no podría reclamar esos gastos aunque demostrase la necesidad de esa campaña, en virtud de descrédito derivado del juicio. Ya que no son gastos originados con motivo de la tramitación del procedimiento.

En tercer lugar cabe señalar que solo tendrán el derecho a cobrar costas el sujeto o sujetos enunciados en la sentencia definitiva, como titulares de ese derecho a cobrar costas conforme al pronunciamiento realizado por el juzgador y en este sentido, se

---

<sup>20</sup> PALLARES, Eduardo, *Op. Cit.*, Pág.192.



puede afirmar que las costas no sólo se declaran sino que se condenan el pago de ellas cuando esto es procedente legalmente. Ahora bien aunque el abogado de la parte vencedora no se encuentre textualmente citado dentro de dicha sentencia, implícitamente la condenación comprenderá los honorarios de dicho abogado y para este caso debe ser abogado recibido; En concordancia con lo anterior, establece el artículo 2608 del Código Civil para el Distrito Federal el cual indica que: “Los que sin tener el título correspondiente ejerzan profesiones para cuyo ejercicio la ley exija título, además de incurrir en las penas respectivas, no tendrán derecho de cobrar retribución por los servicios profesionales que hayan prestado.”

Si se trata de honorarios de abogados extranjeros, tendría aplicación el artículo 139, tercer párrafo, del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal el cual señala que: “Los abogados extranjeros no podrán cobrar costas, sino cuando estén autorizados legalmente para ejercer la abogacía.”

En cuarto lugar, y con relación a la obligación de pagar costas se puede deducir que en términos generales, se puede determinar que será obligado a pagar costas la parte a quien la sentencia le finque ese deber a su cargo. No obstante esta regla que remite a lo establecido en la sentencia, es preciso determinar si las costas pueden alcanzar sólo al vencido o si también pueden alcanzar al vencedor. Ya que éste en ciertos casos podría ser condenado al pago de costas, independientemente de su carácter de vencedor, como por ejemplo cuando hubiese presentado instrumentos o documentos falsos, o testigos falsos o sobornados.

Si se tiene derecho derivado de la ley a cobrar costas pero, en la sentencia respectiva no se ordena a la parte responsable el pago de ellas, no se tendrá derecho a cobrar costas, ni se tendrá el deber de pagarlas. Es menester que la sentencia establezca el deber de pagar costas ya que como se señaló anteriormente el motivo de pago es que haya condenación en costas. Esto significa, a contrario sensu, que sin condena en costas no surge el deber correspondiente.

Acerca de la obligación del condenado en costas en cuanto al pago de honorarios de abogado de la contraria, es preciso que se demuestre plenamente que ha intervenido ese abogado y que ha realizado gestiones en el juicio, por así exigirlo el artículo 130 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, cuyo texto es como sigue:

“Si en juicio civil o mercantil hubiere condenación en costas, y los escritos relativos no estuvieren firmados por abogado alguno, pero pudiesen comprobarse plenamente la intervención de éste y sus gestiones en el negocio, la regulación de costas se hará de acuerdo con este arancel.”

Por último encontramos el alcance cuantitativo de la condena en costas, señalando que es de gran interés determinar cómo se cuantifica el importe de las costas. Es decir de qué forma se va a realizar la tasación de las costas y de qué forma tienen que ser comprobados los gastos erogados y además las costas comprenderán los honorarios que correspondan al abogado que haya intervenido como representante de la parte que tuvo a su favor la condena en costas y dichos honorarios pueden ser pagados a los aranceles de abogados como el previsto en la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal pero, en caso de existir un contrato de prestación de servicios profesionales en el cual los montos excedan a los

contenidos en dichos aranceles que criterios deben tomarse como base para que dichas costas no causen desproporción entre lo que en verdad corresponde y lo que se pide por medio de la planilla de costas, tramitada esta en forma incidental.

En este sentido, la parte condenada al pago de las costas, podrá intervenir, en el plazo de tres días, oponiéndose a las pretensiones contenidas en el escrito de regulación de costas por las razones legales que considere pertinentes, respecto a la falta de comprobación o respecto a la indebida cuantificación de honorarios o de erogaciones. Al respecto y fijada la cuestión debatida acerca de la cuantificación de las costas, a través de los escritos de ambas partes, dado que el órgano jurisdiccional tiene a su cargo resolver las cuestiones incidentales, será quien determinará en definitiva la cuantía que comprenderá la condenación en costas.<sup>21</sup>

Según Rafael de Pina Vara y José Castillo Larrañaga en su libro Instituciones de Derecho Procesal Civil señalan que en cuanto a la clasificación de las costas, éstas se clasifican en comunes que son las causadas en diligencias relativas o que afectan a todos los litigantes y en especiales que son las producidas con relación a un determinado litigante.<sup>22</sup>

Considero que la clasificación más importante a la cual hay que atender es a la relativa a las costas judiciales de las costas procesales, diferencia que representa una diferencia significativa entre ellas tanto así que unas son prohibidas constitucionalmente y las otras permitidas y reguladas por la legislación mexicana, en el entendido que lo mencionado por de Pina Vara y por Castillo Larrañaga, en cuanto a costas comunes y costas especiales, sin óbice de esto el juez al resolver sobre costas tomará en cuenta todas las generadas en el juicio sin importar si son generales o especiales, en cambio, las costas judiciales nunca deben ser tomadas en cuenta en la tasación de costas ya que éstas se encuentran determinantemente prohibidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos .

La definición de costas, como se ha señalado, incluye a los gastos erogados dentro del juicio, los cuales encuentran la siguiente definición.

## **Gastos**

Según definición de la Real Academia Española, los gastos son la “cantidad que se ha gastado o se gasta”.<sup>23</sup>

En el mismo sentido lo define Fernández de León cuando señala que los gastos son las: “cantidades que se desembolsaban; y también, el costo del trabajo que se realice en una cosa que pertenezca a otro. Clasificándolos como indispensables aquellos realizados en la cosa para evitar los perjuicios que sin ello podría sufrir en su valor o en su utilidad; como gastos necesarios y útiles los realizados para que la cosa adquiriera una utilidad que antes no tuviera o para que adquiriera un valor mayor, siempre que sin ello no sufre una disminución en su valor o en su utilidad

---

<sup>21</sup> ARELLANO García Carlos, Práctica Forense Mercantil, Ed. Porrúa 17ª edición, México D.F. 2005, págs. 199-207

<sup>22</sup> PINA Vara, Rafael de. LARRAÑAGA, José Castillo, *Op. Cit.* Pags. 342-344

<sup>23</sup> Real Academia Española. *Op. Cit.*

obligatoria; y por último, son gastos voluntarios los invertidos en agregación o decoración, como los jardines o las pinturas, siempre que la cosa no sufre daño ni disminuyere su valor.”<sup>24</sup>

Para Faustino Gutiérrez en su Diccionario de Derecho Romano, los gastos, el gasto o el coste es lo desembolsado o gastado. Refiere que dicha palabra proviene de la palabra *Impensa* y que a su vez las locuciones *Impensae litis* e *Impensae ob litem* significan gastos judiciales y gastos derivados de un litigio, correspondientemente.<sup>25</sup>

## **Indemnización**

Una vez señalado todo lo relativo conforme a costas a continuación se tratará de explicar la figura de la indemnización señalando al efecto que según el Diccionario de la Lengua Española la define como la acción y efecto de indemnizar y a su vez, indemnizar lo define como resarcir un daño o perjuicio<sup>26</sup>. Por lo que, según estas definiciones, se puede concluir que la indemnización es la acción de subsanar un daño o perjuicio.

Como se define en el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, la indemnización por daños y perjuicios es procedente cuando una persona causa a otra un daño, ya sea intencionalmente, por descuido o negligencia, o bien, por el empleo de alguna cosa o aparato, maquinaria o instrumento, y resulta responsable de las consecuencias dañosas que la víctima ha sufrido. Se dice que una persona es civilmente responsable cuando alguien está obligado a reparar el daño material o moral que otro ha sufrido.

El objetivo primordial de la indemnización o la reparación del daño tiende primordialmente a colocar a la persona lesionada en la situación que disfrutaba antes de que se produjera el hecho lesivo. Por lo tanto, la norma jurídica ordena que aquella situación que fue perturbada sea restablecida mediante la restitución si el daño se produjo por sustracción o despojo de un bien o por medio de la reparación de la cosa, si ha sido destruida o ha desaparecido. Solo cuando la reparación o la sustitución no son posibles o cuando se trata de una lesión corporal o moral (el daño moral no es reparable propiamente), la obligación se cubre por medio del pago de una indemnización en numerario, con el que se satisface el daño material o moral causado a la víctima. Ya no se trata entonces de restituir o de reparar, sino de resarcir a través de una indemnización en numerario con el que se satisface el daño material o moral causado a la víctima. En cualquiera de estos casos, se trata, sin embargo, de la responsabilidad civil.

En la legislación vigente mexicana, en específico en el Código Civil Federal se establece, en el primer párrafo del artículo 1915 que: “la reparación del daño debe consistir a elección del ofendido en el restablecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible, o en el pago de daños o perjuicios”.

---

<sup>24</sup> FERNANDEZ de León, Gonzalo. *Op. Cit.*

<sup>25</sup> GUTIÉRREZ, Faustino – Alviz y Armario. *Op. Cit.*

<sup>26</sup> Real Academia Española. *Op. Cit.*

El ordenamiento federal citado, distingue claramente los efectos del incumplimiento, separando el concepto de daño, entendiendo a éste como “perdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por falta de cumplimiento de una obligación” del de perjuicio, entendido como la “privación de cualquier ganancia lícita que debería haberse obtenida con el cumplimiento de la obligación”. Esta distinción, que tiene su remoto origen en el procedimiento formulario del derecho romano en la figura de la “*intentio incerta*” por medio de la cual se permitía al juez condenar al deudor en caso de incumplimiento, al pago del valor de la cosa que debía entregar el deudor. De esta manera, el acreedor veía indirectamente satisfecho su interés a través del resarcimiento en dinero conocido como “*id quod interest*”.<sup>27</sup>

Posteriormente, la distinción entre daño y perjuicio llevó a distinguir entre el daño emergente y el lucro cesante. El primero, el daño o menoscabo patrimonial, en estricto sentido es objeto de reparación propiamente dicha y, el segundo, el perjuicio, que aludía a la falta de ganancia lícita que debía haber obtenido el acreedor, es materia de indemnización. De esta manera, la parte del artículo 1915 anteriormente transcrito debe ser entendido en el sentido de que la responsabilidad civil comprende, a elección del ofendido, el restablecimiento de los daños y, además, la indemnización de los perjuicios causados.

La obligación de indemnizar los daños y perjuicios puede derivar de fuentes contractuales, de una declaración unilateral de voluntad, de figuras autónomas, de un hecho ilícito, de un delito, o de un mandato legal por causas objetivas.

La obligación de indemnizar de origen contractual tiene lugar cuando se establece como causa de responsabilidad “la falta de cumplimiento de un contrato”. Según el artículo 2110 del Código Civil Federal, los daños y perjuicios deben ser consecuencia “inmediata” y “directa” de la falta de cumplimiento de la obligación; esto es, establece una relación de causalidad necesaria entre el hecho del incumplimiento y los perjuicios generados, nexo causal que se configura cuando se realiza la falta de cumplimiento de un contrato.

La declaración unilateral de voluntad comprende los casos de ofertas al público, estipulación a favor de terceros y documentos civiles pagaderos a la orden o al portador. Si un incumplimiento de las obligaciones así contraídas acarrea un perjuicio, éste debe ser indemnizado.

Las fuentes autónomas especiales de obligaciones están constituidas por las figuras jurídicas de “enriquecimiento ilegítimo” regulada en los artículos del 1882 al 1895 del Código Civil Federal y la figura de “gestión de negocios” regulada a su vez en los artículos del 1896 al 1909 del mismo ordenamiento. El enriquecimiento ilegítimo es el de “quien sin causa se enriquece en detrimento de otro”; en consecuencia, la persona que se ha enriquecido, está obligado a indemnizarlo en su empobrecimiento en la medida que él se ha enriquecido; la acción para reclamar por parte del empobrecido se conoce como *actio in rem verso* (acción de repetir) y tiene un contenido indemnizatorio.

---

<sup>27</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. *Op. Cit.*

En cuanto a la gestión de negocios, ésta se puede definir como la de aquel que “sin mandato y sin estar obligado a ello se encarga de un asunto de otro”, por ejemplo, en un caso de emergencia: el gestor tiene derecho a ser indemnizado por los gastos realizados y el gestionado debe cumplir con las obligaciones que aquel hubiese contraído; pero si el gestor no pone la diligencia que acostumbra en sus propios negocios, debe indemnizar los daños y perjuicios que cause con su negligencia.

En cuanto al hecho ilícito, se considera que éste se configura cuando alguna persona cause a otra un daño que impone la obligación de repararlo. Si el daño se ha producido con dolo, estará tipificado como delito integrado en el ordenamiento penal. En este caso, además de la sanción penal que recaiga sobre él, el agente se hará responsable civilmente de los perjuicios causados. Existen casos en que se ha actuado sin intención de dañar y el hecho no está calificado como delito por la legislación; pero se ha producido un daño en perjuicio de otro, que da lugar a indemnización. A estos supuestos se les atribuye el nombre “cuasidelito”.

La responsabilidad civil emergente de delito consiste en la reparación del daño. Dicha reparación tiene el carácter de pena cuando se efectúa por el propio delincuente; pero si la reparación la realiza un tercero como por ejemplo un heredero del delincuente que tenga esta obligación con motivo de la herencia, su carácter es el de responsabilidad civil. En cuanto a ésta responsabilidad por hecho ilícito, se considera la producida directamente por el culpable, por las personas que éste tiene a su cuidado y por las cosas que están bajo su dominio.

La responsabilidad de indemnizar que tenga como fuente un mandato legal por causas objetivas, se basa en la existencia de mecanismos o sustancias peligrosos que por su propia naturaleza pueden provocar deterioros, sin que haya mediado licitud por parte del poseedor jurídico de esos objetos como por ejemplo ciertas máquinas, sustancias químicas, explosivos, etc.; La responsabilidad objetiva ha tenido gran desarrollo, especialmente por su aplicación al derecho del trabajo. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se consagra, contenida en su artículo 123 fracción XIV, la responsabilidad de los empresarios por los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales de los trabajadores a su cargo, siempre que el daño se produzca “con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten”.

En cuanto al contenido de la indemnización, es decir lo que se debe indemnizar cabe señalar que la indemnización debe comprender el “daño emergente” y el “lucro cesante”.

Se denomina daño emergente a la pérdida efectiva sufrida, evaluable con toda certeza y se llama lucro cesante a la ganancia que se dejó de obtener a causa del evento dañoso y que se hubiese sido percibida, dentro de un cálculo razonable de probabilidades; por ejemplo, quien deteriora un camión ajeno de transporte de mercaderías, debe pagar los gastos de reparación del vehículo que sería el daño emergente y la pérdida de ganancia que el incumplimiento de las jornadas de transporte le haya ocasionado al propietario comprendidas dentro del lucro cesante. Estas figuras son conocidas como daños y perjuicios.

Discrepa, en cambio, la doctrina sobre la posibilidad de indemnizar el daño moral, entendiendo este como aquel que sufre alguien en sus sentimientos, en su honor, en

su consideración social o laboral, a causa del hecho dañoso. Ya el derecho romano admitía la indemnización del daño moral, fundándose en los principios de la equidad y de la buena fe. En Francia y Alemania, en el siglo XIX, hubo tesis jurisprudenciales que defendieron este criterio, pero en México no se cuenta con algún precepto que lo contenga.<sup>28</sup>

De lo anterior, podemos concretizar que la indemnización consiste en la reparación del daño y del perjuicio causado por una persona a otra y por medio de ésta se trata de colocar a la persona lesionada, en la situación que disfrutaba antes de que se produjera el hecho que le causó dicho daño o perjuicio, los cuales serán definidos a continuación.

## Daño

El diccionario de la Lengua Española lo define como el efecto de dañar, encontrando sus orígenes en el latín “*damnum*”<sup>29</sup> y a decir de Gonzalo Fernández de León en su Diccionario de Derecho Romano<sup>30</sup>, el *damnum* es el daño, perjuicio o menoscabo que se sufre en el patrimonio o en los bienes, en el honor, fama, consideración, etc.

Así mismo realiza una clasificación de los distintos tipos de daño señalando que el daño producido por causas que normalmente no se pueden impedir es el daño fatal; el eventual o amenazante es aquél que no se ha producido, conocido como *damnum infectum*. *Damnum emergens* es el menoscabo o daño sufrido en los bienes patrimoniales ya existentes, frente al concepto de *lucrum cesans* y del causado injustamente en las cosas ajenas, que constituye el *damnum injuria datum* y por último el *Damnum Decidere* que es la indemnización que se debe otorgar a causa del daño sufrido a consecuencia de un hurto; y también la compensación, por vía de arreglo, de los perjuicios causados como consecuencia de los delitos privados.<sup>31</sup>

Encuentra igual definición a la anteriormente transcrita, la expuesta en el Diccionario Jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en el cual, de la misma manera, se muestra que Daño proviene del latín *Damnum*, y ampliando la definición otorgada por Fernández de León, se indica que el *damnum significa* daño, deterioro, menoscabo, destrucción, ofensa o dolor que se provoca en la persona, cosas o valores morales o sociales de alguien.<sup>32</sup>

Dentro del mismo diccionario se citan los antecedentes que en Roma dieron origen a la figura de la reparación daño, exponiendo que en la antigua Roma, en el año 287 a.C. en los comicios de la plebe y a propuesta del tribuno Aquilio se dictó una ley que tenía por objeto regular la reparación del daño causado a otro. Su objeto era limitado: se refería a los hechos de matar o herir a un esclavo o animal, o destruir o deteriorar una cosa. Se le conoce como *lex Aquilia* y consta de tres capítulos. Este cuerpo legal consagra el principio de que matar injustamente es matar sin derecho; por tanto,

---

<sup>28</sup> *Ibíd.*

<sup>29</sup> Real Academia Española. *Op. Cit.*

<sup>30</sup> FERNANDEZ de León, Gonzalo. *Op. Cit.*

<sup>31</sup> *Ibíd.*

<sup>32</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, *Op. Cit.*

quien mata para escapar a un peligro que de otra forma no pudiese eludir está exento de responsabilidad.

Este concepto de igual manera trae implícito el origen de la legítima defensa. La ley establece asimismo la eximente de caso fortuito: quien mata por casualidad no merece castigo; en cuanto a la culpa, la asimila al dolo. El daño por deterioro, robo, incendio, etc. lo considera solo con relación a los esclavos o animales que pasen en rebaños y objetos materiales, y determina su indemnización. Desde su antecedente remoto en el derecho romano, pasando por el Código Napoleón, la obligación de indemnizar el daño fue acogida por las legislaciones de los países del área latina y también por México.

De igual manera se señala que en el Derecho Civil el concepto de daño es un poco distinto al aplicable en el Derecho Penal, ya que en el primero de ellos se encuentra una extensa relación entre el daño y el perjuicio en el sentido de que todo daño provoca una pérdida patrimonial. En materia penal, se entiende por daño el detrimento causado dolosamente en cosa ajena o en cosa propia; en este caso, siempre que se configure perjuicio a un tercero. En la legislación Penal Mexicana, se establece como sinónimo al daño, a la destrucción o al deterioro. En cuanto al elemento material, es indiferente el medio elegido para infligir daño, es decir, el daño puede ser producido por cualquier medio.

Por su parte el Código Civil Federal, en su artículo 2108 señala textualmente que “Se entiende por daño la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación”. Definición que adoptaremos para lo establecido en la presente investigación como daño.

Como se señaló anteriormente, el concepto de daño se encuentra íntimamente relacionado con el de perjuicio y al respecto el Diccionario de la Real Academia Española define a los daños y perjuicios, en su conjunto, como la: “Compensación que se exige a quien ha causado un daño, para reparar este”.<sup>33</sup> En este sentido analizaremos el concepto de perjuicio.

## **Perjuicio**

Éste vocablo proviene del latín *praeiudicium* que textualmente significa “Efecto de perjudicar.” De igual forma es definido como aquél detrimento patrimonial que debe ser indemnizado por quien lo causa o bien, como la Indemnización que se ha de pagar por este detrimento.<sup>34</sup>

Por su parte el Código Civil Federal, en su artículo 2109 señala textualmente que “Se reputa perjuicio la privación de cualquier ganancia lícita que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación”. Definición que adoptaremos para lo establecido en la presente investigación como perjuicio.

Ahora bien, como se comentará más a fondo en el tercer capítulo la indemnización referida así como las costas aludidas dentro del juicio contencioso administrativo

---

<sup>33</sup> Real Academia Española *Op. Cit.*

<sup>34</sup> *Ibidem.*

deberá ser solicitada por medio de un incidente, el cual cuenta con las siguientes características.

### **Incidente**

La palabra incidente, deriva del latín, *incido incidens* que significa: acontecer, interrumpir o suspender. Por lo que de su acepción más amplia, se comprende como lo que sobreviene accesoriamente en algún asunto o negocio fuera de lo principal, y jurídicamente, la cuestión que sobreviene entre los litigantes durante el curso de la acción principal.<sup>35</sup>

La figura del incidente puede aplicarse a todas las excepciones, a todas las contestaciones, a todos los acontecimientos accesorios que se originen en un negocio o interrumpen o alteran o suspenden su curso ordinario. Son incidentes de un juicio el nombramiento de un nuevo procurador, la recusación de un juez u otro funcionario de la administración de justicia, la acumulación de autos, la oposición a la prueba perdida, la reclamación de nulidad de una o varias actuaciones, la reposición de una providencia o auto, la petición de término extraordinario de prueba, la declinatoria de jurisdicción, la alegación y prueba de tachas, la condenación en costas, etc., porque todas estas se derivan y traen su origen del negocio principal.

En los antecedentes de nuestro derecho no se reconoció expresamente a los incidentes en la forma en que después lo explicó la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1855 y reproduce la actual; pero la necesidad de resolver las cuestiones que pudieran promoverse con tal carácter durante el pleito, trajo necesariamente la consecuencia de que esos incidentes estuvieran autorizados en el fondo de las leyes. Al respecto el maestro Pallares señala que el Código Procesal de 1884, definía en su artículo 861 a los incidentes, de la siguiente manera: “Son incidentes las cuestiones que se promueven en juicio y tienen relación inmediata con el negocio principal.”

Sigue el mismo autor exponiendo que en el derecho romano sólo se consideraban como sentencias las resoluciones sobre la cuestión principal. Todas las demás que surgían durante el juicio, se reservaban para la definitiva. El derecho germánico modificó ese sistema que tiene la ventaja de hacer más rápido el procedimiento, y originó las llamadas sentencias interlocutorias las que resuelven los incidentes antes de que se llegue al final del juicio. Tienen ese nombre porque se refieren a cuestiones locutorias, es decir, a las que surgen “*inter locutus*”, de donde surge el problema de que si las interlocutorias están ligadas con el concepto de cosa juzgada. La palabra sentencia es reservada para expresar técnicamente una decisión jurisdiccional que se pronuncia definitivamente sobre la demanda y las interlocutorias, son decisiones rectoras del procedimiento que, de ordinario, solo cumplen esta misión, aunque alguna vez se emplearon para fijar la cuestión de derecho, para expresar la opinión del juez sobre las discutidas, o para resolver poco a poco las que se presentasen.

El derecho canónico lo mismo que el germánico, considero como sentencias verdaderas a las interlocutorias, y admitió que los incidentes se resolvieran antes que la cuestión principal y que no pocos de ellos paralizaran el curso del juicio, sistema

---

<sup>35</sup> PALLARES, Eduardo. *Op. Cit.*



éste que fue adoptado por las leyes españolas y por nuestros códigos. Más aún, las interlocutorias también alcanzan la fuerza de la cosa juzgada en las cuestiones incidentales que resuelven.

Por regla general, se considerará que la cuestión es incidental, en el sentido de tener relación con la principal, cuando entre las dos hay relación jurídica de conexidad o de incompatibilidad o bien, cuando el incidente se refiere a la validez del procedimiento.

Entre las cuestiones incidentales que suspenden el curso del juicio, figuran las relativas a la acumulación de autos, recusación o impedimento del juez, nulidad del procedimiento y las llamadas cuestiones prejudiciales. Dichos incidentes son conocidos como de previo y especial pronunciamiento. Entendiendo a éstos como aquellos que impiden que el juicio siga su curso mientras no se resuelvan, por referirse a presupuestos procesales sin los que el proceso no puede ser válido. Se le llama de especial pronunciamiento por que han de resolverse mediante una sentencia que únicamente a ellos concierna y no por la definitiva en la que se deciden las cuestiones litigiosas.<sup>36</sup>

Por su parte, el Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM difiriendo con lo señalado por Eduardo Pallares, señala que el origen de la palabra incidente proviene del latín *incidere*, que significa sobrevivir, interrumpir, producirse, y procesalmente, los incidentes son procedimientos que tienden a resolver controversias de carácter adjetivo relacionadas inmediata y directamente con el asunto principal.

Todos los procesos están sujetos a disposiciones de carácter adjetivo que los regulan, para lograr el resultado que persigue sin que esté permitido cambiar los caminos que la ley establece. Algunas veces, las partes o los órganos jurisdiccionales se apartan de las normas procesales aplicables al juicio que se ventila; surge entonces la posibilidad de que se planteen cuestiones adjetivas, cuya resolución servirá para llevar el proceso a su fin normal, mediante incidentes en sentido propio. Otros problemas relacionados con un proceso surgen durante su preparación y desarrollo y se recurre al trámite incidental.

Como es sabido, el proceso no termina con la sentencia, sino que la actividad jurisdiccional sigue hasta satisfacer jurídicamente a la parte que obtuvo sentencia favorable, los incidentes son posibles aún en ejecución de sentencias con la idea de hacer posible la aplicación correcta de las normas procesales. Como es en el caso de los incidentes de liquidación de costas, los cuales son los que nos interesan para efectos del presente trabajo.

Como una herencia de la legislación española, en nuestro derecho positivo también se identifican los incidentes con la palabra *artículo* por ejemplo, el artículo 78 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal establece: “solo formará artículo de previo y especial pronunciamiento, la nulidad de actuaciones”.

Se tramitan también incidentes para regular: liquidación de sentencias, gastos y costas del juicio, gastos de administración de síndicos, rendición de cuentas de

---

<sup>36</sup> *Ibídem*.

albacea. La tramitación es amplia en el Código de Procedimientos local supra citado tanto en los juicios ordinarios como en los especiales, en los universales y en la jurisdicción voluntaria.

El trámite para substanciar un incidente, se inicia con la demanda incidental, cuya copia sirve para correr traslado a la contraparte y continúa con la contestación de ésta; el ofrecimiento de pruebas; su recepción y desahogo en una audiencia en que se oyen alegatos y se dicta resolución. Los plazos se reducen al mínimo: tres días para contestar, ocho días para la celebración de la audiencia en la que debe dictarse sentencia. La resolución que se dicta es una sentencia interlocutoria.

Como se había señalado, la formulación de un incidente puede paralizar el juicio en lo principal o no paralizarlo. En el primer caso, se trata de incidentes de previo y especial pronunciamiento, que obligan a suspender el juicio en lo principal; mientras se tramitan y resuelven por sentencia que no afecta el fondo del negocio. En los incidentes que no tienen ese carácter, se verifica el trámite, pero la resolución se deja para la sentencia definitiva que debe estudiar y resolver los problemas incidentales planteados.

Si se trata de incidentes en ejecución de sentencia, la interlocutoria debe pronunciarse al final del trámite, como sería en el caso de los incidentes de liquidación de costas.

En cuanto a su tramitación, algunos incidentes se tramitan en el cuaderno principal, y otros se siguen "por cuerda separada"; es decir, en un expediente especial. En diversas legislaciones mexicanas se establece la regla general según la cual el juez debe rechazar de oficio todo incidente ajeno al negocio principal o notoriamente frívolo o improcedente con lo cual se corta la actuación de litigantes de mala fe que tratan de alargar el procedimiento. En los juicios que se siguen ante los jueces de paz, las cuestiones incidentales se resuelven en la sentencia definitiva. Si se promueven en la ejecución de sentencia, se resuelve de plano sin formar artículo. En los procesos de carácter familiar, los incidentes que se promueven no suspenden el procedimiento aunque se respete el trámite de un escrito de cada parte, la posibilidad de pruebas y audiencia de desahogo, en la que oírán alegatos y se dictará sentencia.

El Código Federal de Procedimientos Civiles contiene disposición en esta materia, cuando en su artículo 364 señala que las resoluciones incidentales no surten efecto alguno más que en el juicio en que hayan sido dictadas. El trámite para substanciar los incidentes es similar al de la legislación civil con escritos de las partes, pruebas en audiencia verbal, alegatos y sentencia. En los juicios ejecutivos mercantiles "cualquier incidente se decidirá sin substanciar artículo", pero sin perjuicio del derecho de los interesados para que se les oiga en audiencia verbal, siempre que así lo pidieren.

De la legislación positiva mexicana se concluye que el tratamiento específico incidental es amplio y no se reduce a problemas anormales, sino que abarca diversas figuras como los medios preparatorios y cuestiones prejudiciales llevadas a cabo antes de la resolución del juicio en lo principal o bien posteriormente al juicio como en

el caso de los incidentes de liquidación de costas tomándose en cuenta en la tramitación de toda clase de juicios.<sup>37</sup>

En cuanto a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo cabe señalar que ésta ley regula la figura de los incidentes en sus artículos 29 y 39. Por último, se cita una breve definición de las figuras de la actualización y de los recargos.

### **Actualización**

La palabra actualización se define como la: “acción y efecto de actualizar”. A su vez actualizar se define como “poner al día datos, normas, precios, rentas, salarios, etc.”<sup>38</sup>

De lo que se desprende que la actualización es la operación aritmética por medio de la cual una cantidad determinada a cierta fecha es reajustada a una nueva cantidad por efecto del transcurso del tiempo o por agregársele a la cantidad inicial sumas no contempladas en principio.

Por su parte los recargos son definidos, en la misma fuente, como:

### **Recargos**

Cantidad o tanto por ciento en que se incrementa la deuda, por lo general a causa del retraso en un pago.<sup>39</sup>

De lo que se desprende que los recargos son una sanción impuesta por motivo del incumplimiento de una obligación a la fecha determinada para el cumplimiento de la misma, teniendo como efecto aumentar la cantidad o creando una nueva cantidad por este concepto que se deba pagar por motivo de la infracción cometida.

## **I.2. En la legislación positiva mexicana**

A continuación se citan las disposiciones establecidas en las normas jurídicas vigentes que regulan la figura de las costas en toda la República Mexicana así como en el Distrito Federal y en el Estado de México, lo siguiente con la finalidad de abundar las instituciones relativas a la condena de gastos y costas y conocer la forma en que éstas están reguladas y la forma en que son tramitadas y declaradas procedentes en diversas materias en nuestro país.

---

<sup>37</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, *Op. Cit.*

<sup>38</sup> Real Academia Española *Op. Cit.*

<sup>39</sup> *Ibidem.*

## Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

**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 preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.

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.

La Federación, los Estados y el Distrito Federal garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.

## Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

**Artículo 6.** 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.

## Disposiciones de la Ley del Servicio de Administración Tributaria relativas a costas

Título Sexto. De la Responsabilidad del Servicio de Administración Tributaria.

Capítulo Único

**Artículo 34.** El Servicio de Administración Tributaria será responsable del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les correspondan.

El cumplimiento de la responsabilidad del Servicio de Administración Tributaria establecida en el párrafo anterior, no exime a los servidores públicos que hubieran realizado la conducta que originó los daños y perjuicios de la aplicación de las sanciones administrativas que procedan en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como de las penales y laborales que, en su caso, se deban imponer.

El cumplimiento de la responsabilidad del Servicio de Administración Tributaria será exigible ante el Tribunal

Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sustitución de las acciones que los particulares puedan ejercer de conformidad con las disposiciones del derecho federal común.

El contribuyente que solicite una indemnización deberá probar, entre los hechos de los que deriva su derecho, la lesión, la acción u omisión del Servicio de Administración Tributaria y la relación de causalidad entre ambos; así mismo, deberá probar la realidad y el monto de los daños y perjuicios.

En la misma demanda en que se controvierte una resolución o en una por separado, se podrá solicitar la indemnización a que se refiere este artículo. En relación con la documentación que se debe acompañar a la demanda, en los casos de responsabilidad, el contribuyente no estará obligado a adjuntar el documento en que conste el acto impugnado, la copia en la que obre el sello de recepción de la instancia no resuelta por la autoridad ni, en su caso, el contrato administrativo.

Las sentencias que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en materia de responsabilidad, deberán, en su caso, declarar el derecho a la indemnización, determinar el monto de los daños y perjuicios y condenar al Servicio de Administración Tributaria a su pago. Cuando no se haya probado el monto de los daños y perjuicios, la sentencia podrá limitarse a declarar el derecho a la indemnización; en este caso, el contribuyente deberá promover incidente ante la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en la que originalmente impugnó, pidiendo la liquidación de los daños y perjuicios, una vez que tenga los elementos necesarios para determinarlos.

El Servicio de Administración Tributaria deberá indemnizar al particular afectado por el importe de los gastos y perjuicios en que incurrió, 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 trate. Para estos efectos, únicamente se considera falta grave cuando la resolución impugnada:

**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 por desvío de poder.

En los casos de responsabilidad del Servicio de Administración Tributaria, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del derecho federal que rijan materias similares y los principios generales del derecho que mejor se avengan a la naturaleza y fines de la institución.

## Disposiciones del Código Civil Federal relativas a costas

**Artículo 106.** Las denuncias de impedimento pueden hacerse por cualquiera persona. Las que sean falsas sujetan al denunciante a las penas establecidas

para el falso testimonio en materia civil. Siempre que se declare no haber impedimento el denunciante será condenado al pago de las costas, daños y perjuicios.

**Artículo 1035.** Los gastos, costas y condenas de los pleitos sostenidos sobre el usufructo, son de cuenta del propietario si el usufructo se ha constituido por título oneroso, y del usufructuario, si se ha constituido por título gratuito.

**Artículo 1882.** El que sin causa se enriquece en detrimento de otro, está obligado a indemnizarlo de su empobrecimiento en la medida que él se ha enriquecido.

**Artículo 1897.** El gestor debe desempeñar su encargo con toda la diligencia que emplea en sus negocios propios, e indemnizará los daños y perjuicios que por su culpa o negligencia se irroguen al dueño de los bienes o negocios que gestione.

**Artículo 1915.** La reparación del daño debe consistir a elección del ofendido en el restablecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible, o en el pago de daños y perjuicios.

Cuando el daño se cause a las personas y produzca la muerte, incapacidad total permanente, parcial permanente, total temporal o parcial temporal, el grado de la reparación se determinará atendiendo a lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo. Para calcular la indemnización que corresponda se tomará como base el cuádruplo del salario mínimo diario más alto que esté en vigor en la región y se extenderá al número de días que para cada una de las incapacidades mencionadas señala la Ley Federal del Trabajo. En caso de muerte la indemnización corresponderá a los herederos de la víctima.

Los créditos por indemnización cuando la víctima fuere un asalariado son intransferibles y se cubrirán preferentemente en una sola exhibición, salvo convenio entre las partes.

Las anteriores disposiciones se observarán en el caso del artículo 2647 de este Código.

**Artículo 2108.** Se entiende por daño la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación.

**Artículo 2109.** Se reputa perjuicio la privación de cualquiera ganancia lícita, que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación.

**Artículo 2110.** 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.

**Artículo 2994.** Pagados los acreedores mencionados en los dos capítulos anteriores y con el valor de todos los bienes que queden, se pagarán:

I. Los gastos judiciales comunes, en los términos que establezca el Código de Procedimientos;

## Disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles

**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 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.

La intervención que, en diversos casos, ordena la ley que se dé al Ministerio Público, no tendrá lugar cuando, en el procedimiento, intervenga ya el Procurador General de la República o uno de sus Agentes, con cualquier carácter o representación.

**Artículo 7.** La parte que pierde debe reembolsar a su contraria las costas del proceso.

Se considera que pierde una parte cuando el tribunal acoge, total o parcialmente, las pretensiones de la parte contraria.

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.

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.

Todo gasto inútil es a cargo de la parte que lo haya ocasionado, sea que gane o pierda el juicio.

**Artículo 8.** No será condenada en costas la parte que pierde, si no le es imputable la falta de composición voluntaria de la controversia, y, además, limitó su actuación, en el desarrollo del proceso, a lo estrictamente indispensable para hacer posible la definitiva resolución del negocio.

Se entiende que no es imputable a la parte la falta de composición voluntaria de la controversia.

**I.-** Cuando la ley ordena que sea decidida necesariamente por autoridad judicial;

**II.-** Cuando consista en una mera cuestión de derecho dudoso, o en substituir el arbitrio judicial a las voluntades de las partes, y

**III.-** Tratándose de la demandada, cuando haya sido llamada a juicio sin necesidad.

**Artículo 9.** En todo caso en que este Código exija el otorgamiento de una garantía, ésta se otorgará con sujeción a las disposiciones de las leyes substantivas aplicables.

Cuando haya temor fundado de que una parte no pueda responder, en su oportunidad, del pago de las costas, a petición de la contraria se le exigirá garantía bastante, a juicio del tribunal, o se le embargarán bienes suficientes, si no la otorga, para lograr, en su caso, el pago de aquéllas. Son aplicables los procedimientos y deben exigirse las contragarantías de las medidas precautorias.

**Artículo 10.** Cuando sean varias las personas o partes que pierdan, el tribunal distribuirá, entre ellas, proporcionalmente a sus respectivos intereses, la carga de las costas, cuyo importe se distribuirá entre las partes o personas que hayan obtenido, también proporcionalmente a sus respectivos intereses.

**Artículo 11.** En los conflictos de Poderes, y en todo caso en que el litigio se establezca exclusivamente entre entidades federativas, o entre éstas y la Federación, no habrá lugar a costas, sea que se hayan causado o no. Cada parte será responsable de sus propios gastos.

**Artículo 222.** Las sentencias contendrán, además de los requisitos comunes a toda resolución judicial, una relación sucinta de las cuestiones planteadas y de las pruebas rendidas, así como las consideraciones jurídicas aplicables, tanto legales como doctrinarias, comprendiendo, en ellas, los motivos para hacer o

no condenación en costas, y terminarán resolviendo, con toda precisión, los puntos sujetos a la consideración del tribunal, y fijando, en su caso, el plazo dentro del cual deben cumplirse.

**Artículo 353.** Cuando hubiere condena de frutos, intereses, daños o perjuicios, se fijará su importe en cantidad líquida, o, por lo menos, se establecerán las bases con arreglo a las cuales deba hacerse la liquidación, cuando no sean el objeto principal del juicio.

**Artículo 358.** Los incidentes que no tengan señalada una tramitación especial, se sujetarán a la establecida en este Título.

**Artículo 359.** 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 quedar establecida para poder continuar la secuela en lo principal, y aquellos respecto de los cuales lo dispone así la ley.

**Artículo 360.** Promovido el incidente, el juez mandará dar traslado a las otras partes, por el término de tres días.

Transcurrido el mencionado término, si las partes no promovieren pruebas ni el tribunal las estimare necesarias, se citará, para dentro de los tres días siguientes, a la audiencia de alegatos, la que se verificará concurran o no las partes. Si se promoviere prueba o el tribunal la estimare necesaria, se abrirá una dilación probatoria de diez días, y se verificará la audiencia en la forma mencionada en el Capítulo V del Título Primero de este Libro.

En cualquiera de los casos anteriores, el tribunal, dentro de los cinco días siguientes, dictará su resolución.

**Artículo 361.** Todas las disposiciones sobre prueba en el juicio, son aplicables a los incidentes, en lo que no se opongan a lo preceptuado en este Título, con la sola modificación de que las pruebas pericial y testimonial se ofrecerán dentro de los primeros tres días del término probatorio.

**Artículo 362.** En la resolución definitiva de un incidente, se hará la correspondiente declaración sobre costas.

**Artículo 363.** Los autos que en segunda instancia resuelvan un incidente no admiten recurso alguno.

**Artículo 364.** Las resoluciones incidentales no surten efecto alguno más que en el juicio en que hayan sido dictadas, a no ser que la resolución se refiera a varios juicios, caso en el cual surtirá efectos en todos ellos.

Medidas preparatorias, de aseguramiento y precautorias

**Artículo 391.** La parte que solicite la medida debe previamente otorgar garantía suficiente para responder de los daños y perjuicios que con ella se ocasionen, y la parte contra la que se dicte podrá obtener el levantamiento de la medida, o que no se efectúe, otorgando contragarantía suficiente para responder de los resultados del juicio.

### Disposiciones del Código de Comercio relativas a costas

Considero que el Código de Comercio el cual tiene aplicación en toda la República Mexicana es el ordenamiento en donde se encuentra regulada sobresalientemente la figura de las costas, muy probablemente por la competencia en actos de comercio



que contiene dicho Código, cabe señalar que lo contenido en dicha legislación no es aplicable ni en el procedimiento contencioso administrativo ni en las materias fiscal o administrativa, ya que la supletoriedad en los mismos, recae en el Código Federal de Procedimientos Civiles cuyas disposiciones han sido anteriormente transcritas; pero al efecto de tener conocimiento de las disposiciones establecidas en estas materia, a continuación se transcribe textualmente el análisis a dichas disposiciones realizado por Carlos Arellano García en su libro *Práctica Forense Mercantil*, en el cual se expone lo siguiente:

En el Libro Quinto del Código de Comercio, referente a los juicios mercantiles, dentro del título primero, el capítulo VII, denominado “De las costas”, en los artículos del 1081 al 1089, se regula, de manera muy completa, el tema de las costas. Analizaremos en detalle las disposiciones respectivas:

“Artículo 1081. Por ningún acto judicial se cobrarán costas, ni aun cuando se actuare con testigos de asistencia o se practicaren diligencias fuera del lugar del juicio.”

Sobre este artículo formulamos los siguientes comentarios:

a) Está en adecuada congruencia con el artículo 17 constitucional que eleva a la categoría de garantía individual, el derecho de todo gobernado a obtener una administración de justicia gratuita.

b) Quien administra justicia, en su carácter de juez, secretario de acuerdos, secretario actuario, empleado judicial, es remunerado por el erario público y no obtendrá emolumentos de los particulares.

c) Respecto de la práctica de diligencias fuera del lugar del juicio: Si éstas tienen lugar dentro del país, no habrá costas remunerativas a los funcionarios jurisdiccionales, por tener vigencia en toda la República el artículo 17 constitucional y el artículo 1081 del Código de Comercio. Si las diligencias tienen lugar en el extranjero, no tiene aplicación territorial el artículo 17 constitucional ni el artículo 1081 del Código de Comercio. Esta situación la debería prever el legislador pues, sería injusto que la parte que obtuvo a su favor la condenación en costas tuviera que soportar las costas judiciales que tuvo que realizar por diligencias en el extranjero.

“Artículo 1082. Cada parte será inmediatamente responsable de las costas que originen las diligencias que promueva, en caso de condenación en costas, la parte condenada indemnizará a la otra de todas las que se hubieren causado, cuando hubiese opuesto excepciones o recursos frívolos o improcedentes con el propósito de retardar el procedimiento.

La condenación no comprenderá la remuneración del procurador, ni la del patrono, sino cuando fuere abogado recibido; cuando un abogado fuere procurador, sólo comprenderá sus honorarios la condenación, cuando el mismo se haya encargado de la dirección del juicio sin recurrir al patrocinio de otro abogado.”

Alrededor de este dispositivo, formulamos los siguientes comentarios interpretativos:

a) Si no hay condena en costas, cada parte soporta el peso de lo que hay erogado en el juicio.

b) Si se produce la condenación en costas, éstas son a cargo de una de las partes y a favor de la contraria.

c) La condenación en costas no incluirá la remuneración del procurador a menos que éste sea abogado.

d) El patrono debe ser abogado recibido, para que la condenación en costas comprenda su remuneración. En congruencia con esta exigencia, el artículo 2608 del Código Civil para el Distrito Federal establece que los que sin tener el título correspondiente ejerzan profesiones para cuyo ejercicio la ley exija título, además de incurrir en las penas respectivas, no tendrán derecho de cobrar retribución por los servicios profesionales que hayan prestado.

e) La Ley Reglamentaria del Artículo 5º Constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal, aplicable en el Distrito Federal en asuntos de orden común, y en toda la República en asuntos de orden federal artículo 7º define de la siguiente manera el título profesional: “Artículo 1º. Título profesional es el documento expedido por instituciones del Estado o descentralizadas, y por instituciones particulares que tengan reconocimiento de validez oficial de estudios, a favor de la persona que haya concluido los estudios correspondientes o demostrado tener los conocimientos necesarios de conformidad con esta ley y otras disposiciones aplicables.”

f) No basta el simple título profesional, sino que es necesaria la cédula profesional con la que se acredita el reconocimiento y registro de ese título profesional. Esta exigencia la derivamos del artículo 3º de la Ley Reglamentaria del artículo 5º Constitucional (Ley de Profesiones): “Toda persona a quien legalmente se le haya expedido título profesional o grado académico equivalente, podrá obtener cédula de ejercicio con efectos de patente, previo registro de dicho título o grado.”

g) La falta de cédula impide que se cobren honorarios, según lo dispuesto por el artículo 68 de la citada Ley reglamentaria del artículo 5º constitucional: “La persona que ejerza alguna profesión que requiera título para su ejercicio, sin la correspondiente cédula o autorización, no tendrá derecho a cobrar honorarios.”

h) Si el procurador es abogado, sólo se comprenderán sus honorarios en la condenación en costas cuando el mismo haya tenido a su cargo la dirección del juicio sin recurrir al patrocinio de otro abogado.

i) En el juicio también suelen tener intervención en su carácter de peritos, otros profesionistas, los cuales deben estar titulados, si la profesión que ejercen exige título para su ejercicio. Además, deben tener cédula profesional. Al respecto, hacemos referencia al artículo 1252 del Código de Comercio:

“Artículo 1252. Los peritos deben tener título en la ciencia, arte, técnica, oficio o industria a que pertenezca la cuestión sobre la que ha de oírse su parecer, si la ciencia, arte, técnica, oficio o industria requiere título para su ejercicio.

Si no lo requirieran o requiriéndolo, no hubiere peritos en el lugar, podrán ser nombradas cualesquiera personas entendidas a satisfacción del juez, aun cuando no tengan título.

El título de habilitación de corredor público acredita para todos los efectos la calidad de perito valuador.”

La intervención de abogado en los juicios mercantiles no es obligatoria, ni necesaria pero, dada la complejidad de la técnica jurídica correspondiente, sí es recomendable su injerencia. En caso de que intervenga abogado se pagarán costas, tal y como lo establece el artículo 1083 del Código de Comercio:

“En los juicios mercantiles no se necesita que los litigantes se asistan de abogado; pero si lo ocupan y hay condena en costas, sólo se pagarán al abogado con título.”

Sobre este dispositivo formulamos las siguientes observaciones:

- a) Expresamente se alude a que la intervención de abogado es contingente, es decir, no es necesaria.
- b) No obstante la regla general así establecida, entendemos de éste concepto que si la parte a cuyo favor se estableció la condenación en costas, no empleó abogado, no obtendrá cantidades derivadas de la actividad jurídica desplegada.
- c) En la parte final del artículo 1083 hay una confusión que sería pertinente que el legislador aclarara en el futuro. La condenación en costas se establece a favor de una parte y a cargo de otra parte (artículo 1082), sin embargo, en el artículo 1083 se alude al pago de costas al abogado con título. Hoy por hoy, debemos entender que la parte es quien obtiene el pago pero, para lograrlo habrá de emplear abogado titulado.

El artículo 1084 del Código de Comercio establece:

“La condenación en costas se hará cuando así lo prevenga la ley, o cuando a juicio del juez se haya procedido con temeridad o mala fe.

Siempre serán condenados:

- I. El que ninguna prueba rinda para justificar su acción o su excepción, si se funda en hechos disputados;
- II. El que presentase instrumentos o documentos falsos, o testigos falsos o sobornados;
- III. El que fuese condenado en juicio ejecutivo y el que lo intente si no obtiene sentencia favorable en este caso la condenación se hará en la primera instancia, observándose en la segunda lo dispuesto en la fracción siguiente:
- IV. El que fuere condenado por dos sentencias conformes de toda conformidad en su parte resolutive, sin tomar en cuenta la declaración sobre costas. En este caso la condenación comprenderá las costas de ambas instancias.
- V. El que intente acciones o haga valer cualquier tipo de defensa o de excepciones improcedente o interponga recursos o incidentes de este tipo a quien solamente se le condenará respecto de estas acciones, defensas, excepciones, recursos o incidentes improcedentes, sino de las excepciones procesales que sean inoperantes.

Sobre el dispositivo que hemos reproducido pueden hacerse los siguientes comentarios:

- a) En el primer párrafo del precepto transcrito se establece la obligación para el órgano jurisdiccional de hacer la condenación en costas cuando lo prevenga la ley. El juzgador es cumplidor de la obligación legal de condenar en costas pero, si dejará de cumplir con ese deber y su resolución no es impugnada, no habría obligación de pagar costas. Esto quiere decir que la obligación de pagar costas se actualiza a través de una resolución judicial condenatoria en ellas.
- b) En la parte final el primer párrafo del precepto transcrito aparece que la condena en costas es también una facultad discrecional otorgada al juzgador. Éste condena en costas porque así lo decide. Su criterio tiene, no obstante un ángulo orientador: la persona condenada en costas ha procedido con temeridad o mala fe.

c) Gramaticalmente la temeridad es la actitud de una persona que actúa con un atrevimiento imprudente. Es la persona que se arriesga a realizar cuando no cuenta con el suficiente respaldo para hacerlo, de allí que su conducta resulte atrevida.

La Curia Filípica Mexicana determina: “Se considera litigante temerario al que no tiene justa causa para litigar, el contumaz y cualquier otro de quien pueda suponerse haber obrado con tanta ligereza que raye la temeridad.”

Por supuesto que el juzgador deberá expresar los motivos por los que considera que el sujeto actuó con temeridad para dar así cumplimiento a la garantía de legalidad, prevista por el artículo 16 constitucional.

En cuanto a la temeridad, el maestro Eduardo Pallares en su Diccionario de Derecho Procesal Civil, sostiene que los jurisconsultos consideran que hay temeridad en los casos siguientes: “a) Cuando se interpone una demanda sin poder probar los hechos en que se funda; b) Cuando el litigante obra de mala fe, esto es, si, no obstante saber que no es titular de la cosa que reclama o de la obligación cuyo cumplimiento exige, presenta su demanda; c) Cuando el demandado se opone sin justa causa a la acción intentada en contra suya; d) Cuando el litigante sabía o debía saber que su pretensión era contraria al derecho o que carecía de pruebas en que apoyarla.”

En su punto de vista personal, el maestro Pallares opina que hay temeridad cuando el litigante “sepa o deba saber que no le asiste la justicia, y no obstante ello inicia el juicio se opone a una justa demanda”. Agrega más adelante: “...la temeridad no consiste en la ausencia de una justa causa para litigar, sino en el conocimiento de dicha ausencia, en el hecho de que el actor o el demandado saben de que carecen de pruebas o de que su pretensión no está fundada en la ley, promueven juicio o se resisten a la demanda iniciada en contra de ellos.”

El legislador no ha proporcionado un concepto de temeridad en atención a que cualquier concepto o enumeración de los casos en que podría haber temeridad, resultaría reducido frente a los múltiples supuestos que la realidad puede presentar.

En consecuencia, respecto a la condenación en costas por temeridad podríamos intentar la expresión de varias ideas con el mejor ánimo presuntamente orientador:

- La frase “a juicio del juez”, que emplea el primer párrafo del artículo 1084 del Código de Comercio, significa que el juzgador goza de entera discrecionalidad para juzgar en el litigio concreto, en el que ha de condenar en costas por temeridad; por tanto, a él le corresponde determinar, con base en las actuaciones del proceso, si la parte respectiva actuó con temeridad. La facultad discrecional jamás debe convertirse en arbitrariedad. Por tanto, su juicio sobre temeridad deberá basarse en actuaciones judiciales y en reflexiones lógicas que demuestren esa temeridad.

- El juzgador deberá expresar las razones lógicas y las actuaciones judiciales de las que haya llegado a la conclusión de que alguna de las partes en el proceso actuó con temeridad. Este deber lo derivamos de la exigencia de motivación que contiene la parte inicial del artículo 16 constitucional, dentro de la garantía de legalidad.

- Las razones lógicas y las actuaciones judiciales expresadas por el juez para motivar la temeridad de alguna de las partes que actuaron en el proceso, deberán ser lo suficientemente plausibles para obtener la certeza que hubo tal

temeridad. La simple sospecha de actuación con temeridad no debe fundar y motivar una sentencia en la que se condene a pago de costas.

- Habrá temeridad en alguna de las partes en el proceso cuando deduzcan una acción o una excepción sin base alguna para hacerlo, bien porque no tengan el apoyo de una disposición legal o por que carezcan de cualquier elemento de prueba que pudiera hacer dubitable su situación. En la temeridad, la actora o la demandada, se resisten a la posición de la parte contraria, sin respaldo jurídico o probatorio para hacerlo, con una clara actitud de resistirse a la actuación de las normas jurídicas y de las situaciones reales que les son desfavorables.

- En la determinación de la temeridad, no deberá haber duda alguna de la actuación atrevida o audaz de la parte a la que por tal motivo se le condene al pago de costas.

d) En los términos del artículo 1084, párrafo primero, antes reproducido, el juzgador hará la condenación en costas, si a juicio de él, se ha procedido de mala fe. La mala fe no debe confundirse con la temeridad.

El maestro Rafael de Pina nos indica que la mala fe es: “Disposición de ánimo de quien realiza cualquier acto jurídico con el propósito de obtener una ventaja injusta en perjuicio de alguien, que el derecho sanciona, en todo caso”.

Al igual que, como lo hemos hecho con la temeridad, respecto de la mala fe, puntualizaremos algunas reflexiones con la mejor intención de auxiliar a la exégesis del citado precepto:

- El juzgador revisará las actuaciones para de ellas determinar si alguna de las partes ha intervenido en el proceso con el objetivo propósito de obtener una situación de ventaja injusta en perjuicio de la parte contraria.

- De la revisión con el objetivo señalado de examinar si hay mala fe en alguna de las partes, el juez discrecionalmente determinará si hay mala fe, caso en el cual procederá a condenar en costas.

- Al decir, discrecionalmente, nos basamos en que la apreciación de la mala fe está sujeta al *juicio del juez* pero, no debe ser su determinación arbitraria pues, deberá expresar las razones lógicas y las actuaciones judiciales de las que llega a concluir que hubo conducta impregnada de mala fe en la parte a la que condena en costas.

- Esa expresión de razones lógicas y ese señalamiento de constancias procesales de las que deriva la mala fe son imprescindibles para cumplir con el requisito de motivación que exige la garantía de legalidad preconizada por el artículo 16 constitucional.

- No es factible hacer una enumeración de los casos en los que pudiera actuarse de mala fe pues, solamente el juzgador, ante el caso concreto, constatará que se ha actuado en contra de lo que es debido dentro de la tónica de convivencia interhumana.

- La mala fe se puede producir en cualquiera de las partes, sea actor o demandado.

e) El artículo 1084 del Código de Comercio, en la fracción I, determina que siempre serán condenados:

“El que ninguna prueba rinda para justificar su acción o su excepción, si se funda en hechos disputados.”

Si bien, ofrecer una prueba constituye una carga procesal y, por tanto, la falta de ofrecimiento da lugar a perder el derecho procesal que en tiempo pudo haberse ejercitado, colocando al abstencionista en una situación de desventaja, no se agotan allí las consecuencias dañosas de esta actitud de omisión pues, también se le produce como consecuencia de que haya de condenársele en costas.

Si no se ofrecieron pruebas es indiscutible que no hubo pruebas en esa parte para justificar su acción o excepción, dentro del supuesto en que la acción o excepción se funde en hechos disputados.

Problema diferente podría ser el de aquella parte que ofreció pruebas pero que, por descuido o intención dentro del proceso, no colaboró a su rendición, lo que en definitiva llegó al mismo resultado de que no se recibiera prueba alguna. Por ejemplo, la parte ofreció la prueba confesional, pero en el momento fijado para su desahogo no se presenta a articular posiciones. Otro ejemplo, ofrece la prueba testimonial pero, no formula interrogatorio para los testigos. El resultado será que la prueba confesional o la prueba testimonial no se puedan recibir por lo que, habrá quedado sin rendir prueba por lo que se actualizará la consecuencia de condenar al pago de costas.

f) Se establece en la fracción II del artículo 1084 del Código de Comercio como caso de condena obligatoria en costas el supuesto de que la parte a la que ha de condenarse en costas presenta instrumentos o documentos falsos. En este supuesto, la falsedad de los documentos o instrumentos deberá estar acreditada conforme a las reglas procesales que regulan la prueba documental.

g) En la misma fracción II del artículo 1084 del Código de Comercio, se establece como supuesto de condenación obligatoria en costas el derivado de la presentación de testigos falsos o sobornados.

La falsedad o el soborno de los testigos pueden derivar de las actuaciones del proceso, a saber:

- De las contestaciones a las repreguntas o a las preguntas, puede descubrirse bien esa falsedad o ese soborno de los testigos;
- Del incidente de tachas puede producirse la convicción del juzgador en el sentido de que se presentaron testigos falsos o sobornados;
- Del prudente arbitrio del juez puede obtenerse, con base en las actuaciones judiciales, la convicción de que los testigos son falsos o sobornados. Estimamos que, debiera modificarse el artículo 1084, fracción II del Código de Comercio, para el efecto de que el precepto el singular en lugar del plural. En efecto, la condena en costas debe producirse aunque se presente un solo documento o instrumento falso o en el caso de que se presente un solo testigo falso o sobornado. Con la redacción actual, pudiere desprenderse que sólo es obligatoria la condena en costas cuando se presenten varios documentos falsos o varios testigos falsos o sobornados.

h) En la fracción III del artículo 1084 del Código de Comercio se establece que siempre será condenado el que fuese condenado en juicio ejecutivo y el que lo intente si no obtiene sentencia favorable.

En la categoría de juicios ejecutivos, es obligada la condena en costas para el demandado si la sentencia es condenatoria y para el actor, si intenta el juicio y la sentencia le es desfavorable.

Predomina un criterio formalista. El juzgador no tiene duda alguna de que es procedente la condena en costas al constatar que se trata de juicio ejecutivo. De cualquier manera, deberá motivar la sentencia con la expresión de que se trata de ese tipo de juicio y deberá fundar la condena en costas con la invocación del artículo 1084, fracción III, del Código de Comercio. Esta condena se limita a la primera instancia.

i) Dispone la fracción IV del artículo 1084 del Código de Comercio que siempre será condenado en costas el que fuere condenado por dos sentencias conformes de toda conformidad en su parte resolutive, sin tomar en cuenta la declaración sobre costas.

Si bien es tradicional la frase de que las sentencias sean “conformes de toda conformidad”, en realidad, es poco afortunada pues, la sentencia de segunda instancia, en sus puntos resolutive, se orienta a determinar que se confirma la sentencia de primera instancia pero, no está obligada a reiterar todos los puntos resolutive de la primera instancia.

Estimamos que, sería suficiente que se dijera que es obligatoria la condena en costas de ambas instancias cuando en segunda instancia se confirme en todas sus partes la sentencia del primer conocimiento. Así es como se ha interpretado la frase “conforme de toda conformidad”; pero sería preferible utilizar una terminología que estuviera más apegada a los conocimientos procesales.

El artículo 1085 del Código de Comercio establece literalmente: “Las costas serán reguladas por la parte a cuyo favor se hubieren declarado.”

Alrededor de este precepto formulamos los siguientes comentarios:

a) La regulación de costas requiere la iniciación de un incidente por la parte a cuyo favor se decretó el pago de costas. Rige, en este aspecto, el principio de instancia de parte. El juzgador no puede, de oficio, realizar la cuantificación de las costas que deberán cubrirse por el condenado a ello. Por tanto, si la parte que obtuvo no propone la regulación de costas, no habrá cuantificación de éstas.

b) Por regular costas debemos entender hacer mención de las actuaciones judiciales y gastos realizados, con la cuantificación que corresponde a cada renglón.

c) En el escrito por el que se promueve el incidente de regulación de costas, o en escrito adjunto, la parte que obtuvo a su favor la condena en costas de la contraria, hará una relación de todas y cada una de las cantidades que integren las costas del juicio, con expresión de los conceptos por los que se señala cada suma en particular. Al ocurso en el que se contiene la relación de las diversas cantidades integrantes de las costas y de los diversos conceptos relativos a cada cantidad, se le denomina “planilla de las costas”.

Por supuesto que, el señalamiento de las cantidades y de los conceptos de las costas, no debe ser arbitrario, sino que debe estar fundado en las actuaciones del juicio y en las disposiciones legales aplicables.

Dispone el artículo 1086 del Código de Comercio:

“Presentada la regulación de las costas al juez o tribunal ante el cual se hubieren causado, se dará vista de ella por tres días a la parte condenada, para que exprese su conformidad o inconformidad.”

Sobre este dispositivo formulamos los siguientes comentarios:

a) El artículo 1086 del Código de Comercio no exige la presentación de copia para el traslado del escrito que contiene la regulación de costas, liquidación o cuantificación de ellas. Pero, la exhibición de copia para el traslado es obligatoria según lo dispone el artículo 1352 del Código de Comercio:

“Promovido el incidente y formada en su caso la pieza separada, se dará traslado al colitigante por el término de tres días.

Además supletoriamente tienen aplicación los artículos 102 y 103 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal:

“Artículo 102. Las copias de los escritos y documentos se entregarán a la parte o a las partes contrarias al notificarles la providencia que haya recaído con el escrito respectivo, o al hacerles la citación o emplazamiento que proceda.”

“Artículo 103. La omisión de las copias no será motivo para dejar de admitir los escritos y documentos que se presenten en tiempo oportuno. En este caso, el juez señalará, sin ulterior recurso, un término que no excederá de tres días para exhibir las copias, y si no se presentase en dicho plazo, las hará el secretario a costa de la parte que las omitió.

Se exceptúan de esta disposición los escritos de demanda principal o incidental y los en que se pidan liquidaciones, que no serán admitidos si no se acompañan de las copias correspondientes”. Si el incidente de costas es una liquidación, debemos concluir que no se admitirá si no se acompaña copia de la planilla de costas, o sea, del escrito en que se cuantifican las costas.

b) Si se ha promovido incidente de regulación de costas y se ha adjuntado la correspondiente copia para el traslado del escrito incidental que contiene la planilla de costas o del escrito incidental y de la planilla de costas adjunta, el juzgador dictará auto inicial, en el que ordena que, con la copia simple exhibida se corra traslado a la contraria para que, ésta manifieste lo que a su derecho convenga, concediéndosele a ese efecto un término de tres días.

c) Mostramos inconformidad con el artículo 1086 del Código de Comercio en cuanto a que establece que la regulación de costas se presenta ante el juez o tribunal ante el cual se hubieren causado. En efecto, si esta disposición se cumpliera al pie de la letra, respecto de un juicio mercantil que ha tenido dos instancias, tendrían que presentarse dos incidentes de regulación de costas, uno en la primera instancia y otro en la segunda instancia. Estimamos que, sería ideal la modificación del artículo 1086 del Código de Comercio para establecer la competencia en cuanto a costas del juez de primera instancia.

d) En cuanto a que la parte condenada exprese conformidad o inconformidad con la planilla de costas presentada debemos entender que, si expresa conformidad no requiere hacer razonamiento alguno. En cambio, si expresa inconformidad, ésta debe argumentar las razones en que se apoya tal inconformidad e incluso creemos que debe haber objeción a todos y cada uno de los renglones de la regulación de costas que haya suscitado su inconformidad.

Establece el artículo 1087 del Código de Comercio:

“Si nada expusiere dentro del término fijado la parte condenada, se decidirá el pago. Si en el término referido expresare no estar conforme, se dará vista de las razones que alegue a la parte que presentó la regulación, la que dentro de igual término contestará a las observaciones hechas.”

Este precepto suscita los siguientes comentarios:

a) La actitud omisa de la parte condenada en costas da lugar a consecuencias graves, en materia de condenación de costas, pues, puede interpretarse que



se le condena al pago de la cantidad pretendida por quien obtuvo la condena en costas.

b) Sin embargo, el precepto dice: “se decidirá el pago”. Esta decisión no debe ser una aprobación en bloque de la regulación presentada por quien obtuvo en la condenación en costas ya que la decisión jurisdiccional debe estar apegada a las constancias de autos y a los preceptos legales aplicables.

c) Para elucidar cuestiones que pudiera suscitar la interpretación del precepto transcrito sería mejor que se reformara para indicar que, si la parte condenada en costas no expusiese nada respecto al incidente de regulación de costas, se decidirá acerca del incidente conforme a las constancias de autos y los preceptos legales aplicables.

d) Si la persona condenada en costas manifestare inconformidad con la regulación de costas presentada, con sus razones se dará vista a la parte que presentó la regulación y contestará a las observaciones hechas. Consideramos que, si a la parte que presentó la regulación de costas se le da oportunidad de réplica, en aras del principio de igualdad de las partes a la parte condenada en costas se le debiera facultar para dúplica, es decir, para contestar a la réplica.

Dispone el artículo 1088 del Código de Comercio:

“En vista de lo que las partes hubiesen expuesto conforme al artículo anterior, el juez o tribunal fallarán lo que estimen justo dentro del tercer día. De esta decisión se admitirán los recursos que procedieren, según la instancia en que se encontrare el juicio y según la cantidad que importase la total regulación.”

Caben los siguientes comentarios al precepto transcrito:

a) En la tramitación del incidente de regulación de costas no se establece un periodo probatorio. Esto puede significar que el legislador consideró que no había razón para establecer un periodo probatorio ya que las costas tienen como base las constancias de autos y el valor que se atribuye a cada actuación conforme al arancel. Sin embargo, si no hubiese arancel y se requiriese prueba, la parte interesada en probar, podría pedir un término probatorio con base en lo establecido por el artículo 1353 del Código de Comercio: “Si alguna de las partes pidiera que el incidente se reciba a prueba, el juez señalará un término que no pase de diez días.”

b) El juez o tribunal deben fallar *lo que estimen justo* dentro del tercer día. Creemos que esta disposición, que da facultades discrecionales al juzgador y que casi lo convierte en un juzgador de conciencia puede ser muy útil en aquellas entidades federativas en donde no existe arancel. Cuando existe arancel prácticamente el juez o tribunal se convierten en un juzgador de derecho y no de conciencia.

c) Lo justo respecto de la regulación de costas presentada debe obtenerse de lo que aparezca en las constancias de autos y de lo que se disponga en el arancel correspondiente.

d) En materia mercantil, el recurso de apelación es el procedente contra la interlocutoria que resuelve el incidente de costas en primera instancia. Esta procedencia la derivamos de los siguientes preceptos: “Artículo 1323. Sentencia interlocutoria es la que decide un incidente, un artículo sobre excepciones dilatorias o una competencia.”

“Artículo 1341. Las interlocutorias son apelables, si lo fueren las definitivas, conforme al artículo anterior. Con la misma condición son apelables los autos

si causan un gravamen que no pueda repararse en la definitiva, o si la ley expresamente lo dispone.”

e) No procedería el recurso de apelación, en los términos del artículo 1340 del Código de Comercio si el juicio mercantil no excediera de una cuantía de cinco mil pesos.

Establece el artículo 1089 el Código de Comercio:

“Si los honorarios de los peritos o de cualesquiera otros funcionarios no sujetos a arancel fueren impugnados, se oirá a otros individuos de su profesión. No habiéndolos en la población de la residencia del tribunal o juez que conozca de los autos, podrá recurrirse a los de los inmediatos.”

Amerita el precepto reproducido los siguientes comentarios:

a) La inclusión en el arancel de los honorarios de los peritos excluye la intervención de otros individuos de su profesión. En el arancel vigente en el Distrito Federal (incluido en la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal) se establece la cantidad que corresponde a los peritos traductores (artículo 263). También se establece la suma que corresponde a los peritos valuadores (artículo 264 y 265) pero no se incluye lo que correspondería a otros peritos. Aquí recomendaríamos que, el arancel cuantificara genéricamente lo que correspondería a los peritos.

b) La audiencia de otros individuos de la profesión de los peritos, tiene como base una impugnación de los honorarios de peritos cobrados a la parte que obtuvo a su favor la condenación en costas. Si no hay tal impugnación no cabe la intervención de estos sujetos, individuos de la profesión de los peritos.

c) El precepto es omiso ya que no indica cuantos individuos de la profesión de los peritos deben ser oídos. Consideramos que, por analogía, habría una pericial cuantificadora de los honorarios de los peritos.

d) El informe rendido por los individuos de la profesión de los peritos no vincula al juzgador ya que, sólo se les oye para ilustrar el ánimo del juzgador.

e) Es deseable una redacción más clara del precepto.<sup>40</sup>

### Disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado relativas a la indemnización

**Artículo 9.** La presente Ley se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado. A falta de disposición expresa en esta Ley, se aplicarán las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el Código Fiscal de la Federación, el Código Civil Federal y los principios generales del derecho.

**Artículo 11.** La indemnización por Responsabilidad Patrimonial del Estado derivada de la actividad administrativa irregular, deberá pagarse al reclamante de acuerdo a las modalidades que establece esta Ley y las bases siguientes:

...

**d)** En todo caso deberá actualizarse la cantidad a indemnizar al tiempo en que haya de efectuarse el cumplimiento de la resolución por la que se resuelve y ordena el pago de la indemnización;

<sup>40</sup> Arellano García Carlos, *Práctica Forense Mercantil*, Op. Cit. págs. 207-216

e) En caso de retraso en el cumplimiento del pago de la indemnización procederá la actualización de conformidad con lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación...

**ARTÍCULO 13.** El monto de la indemnización por daños y perjuicios materiales se calculará de acuerdo con los criterios establecidos por la Ley de Expropiación, el Código Fiscal de la Federación, la Ley General de Bienes Nacionales y demás disposiciones aplicables, debiéndose tomar en consideración los valores comerciales o de mercado.

**ARTÍCULO 20.** La nulidad o anulabilidad de actos administrativos por la vía administrativa, o por la vía jurisdiccional contencioso-administrativa, no presupone por sí misma derecho a la indemnización.

## Disposiciones del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal

**Artículo 85.** Cuando hubiere condena de frutos, intereses, daños o perjuicios, se fijará su importe en cantidad líquida o se establecerán, por lo menos, las bases con arreglo a las cuales deba hacerse la liquidación.

Sólo en el caso de no ser posible lo uno ni lo otro, se hará la condena, a reserva de fijar su importancia y hacerla efectiva en la ejecución de la sentencia.

### CAPITULO VII

#### De las costas

**Artículo 138.** Por ningún acto judicial se cobrarán costas, ni aun cuando se actuare con testigos de asistencia, o se practicaren diligencias fuera del lugar del juicio.

**Artículo 139.** Cada parte será inmediatamente responsable de los gastos y costas que originen las diligencias que promueva.

El pago de los gastos será a cargo del que faltare al cumplimiento de la obligación. Cuando las leyes utilicen solamente las palabras gastos, o solamente costas, se incluyen ambos conceptos de gastos y costas, y la condenación abarcará los dos.

La condenación no comprenderá la remuneración del abogado patrono, ni la del procurador, sino cuando estuvieran legalmente autorizados para ejercer la abogacía.

Los abogados extranjeros no podrán cobrar gastos, sino cuando estén autorizados legalmente para ejercer la abogacía.

**Artículo 140.** La condenación en costas se hará cuando así lo prevenga la ley, o cuando, a juicio del juez, se haya procedido con temeridad o mala fe.

Siempre serán condenados:

I. El que ninguna prueba rinda para justificar su acción o su excepción, si se funda en hechos disputados;

II. El que presentare instrumentos o documentos falsos, o testigos falsos o sobornados;

III. El que fuere condenado en los juicios ejecutivo, hipotecario, en los interdictos de retener y recuperar la posesión, y el que intente alguno de estos juicios si no obtiene sentencia favorable. En estos casos la condenación se hará en la primera instancia, observándose en la segunda lo dispuesto en la fracción siguiente;

IV. El que fuere condenado por dos sentencias conformes de toda conformidad de su parte resolutive, sin tomar en cuenta la declaración sobre costas. En este caso, la condenación comprenderá las costas de ambas instancias.

V. El que intente acciones o haga valer excepciones notoriamente improcedentes;

VI. El que oponga excepciones procesales improcedentes o haga valer recursos e incidentes de este tipo, a quien no solamente se le condenará respecto de estas excepciones, recursos e incidentes, sino que si la sentencia definitiva le es adversa, también se le condenará por todos los demás trámites, y así lo declarará dicha resolución definitiva, y

VII. Las demás que prevenga este código.

**Artículo 141.** Las costas serán reguladas por la parte a cuyo favor se hubieren declarado y se substanciará el incidente con un escrito en el que se promueva la liquidación por la parte que haya obtenido dicha prestación, del que se dará vista a la contraria por el término de tres días, debiéndose resolver y mandar publicar la resolución en el Boletín Judicial dentro del término improrrogable de ocho días.

El juez deberá analizar la cotización que se presente por notarios públicos, abogados, corredores públicos o peritos, y para aprobarla deberá comprobar que se apega al arancel respectivo y a las constancias de autos, y en su caso, sólo autorizará la liquidación formulada por lo que resulte de acuerdo a los conceptos señalados.

La decisión que se pronuncie será apelable cuando lo fuere el negocio principal, y el recurso se admitirá en efecto devolutivo.

**Artículo 142.** En todos los negocios ante los jueces de paz se causarán como máximo costas del cinco por ciento del monto de las prestaciones a que resulte condenada la parte que pierda el juicio, sin necesidad de formular planilla, pagaderas juntamente con las prestaciones principales y accesorios.

**Artículo 264.** En los supuestos que las excepciones procesales puedan ser subsanables, el juez en su resolución ordenará con claridad y precisión en qué forma deberán de subsanarse por el interesado, al que le otorgará un plazo prudente que no será inferior a tres días, ni Superior a treinta días. Si no se cumple con lo que ordene el juez, se sobreseerá el juicio, condenando al promovente al pago de los gastos y costas causados, sin perjuicio de dejar a salvo el derecho de las partes.

**Artículo 280.** Los daños y perjuicios que se ocasionen a tercero por comparecer, o exhibir cosas, serán indemnizados por la parte que ofreció la prueba, o por ambas si el juez procedió de oficio, sin perjuicio de hacer la regulación de costas en su oportunidad.

**Artículo 404.** El allanamiento judicial expreso que afecte a toda la demanda, produce el efecto de obligar al juez a otorgar en la sentencia un plazo de gracia al deudor después de efectuado el secuestro y a reducir las costas.

**Artículo 528.** Todos los gastos y costas que se originen en la ejecución de una sentencia, serán a cargo del que fue condenado en ella.

**Artículo 737 K.** Quien haya dado lugar a alguna de las causales a que se refiere el artículo 737 "A" de este código, y una o más hayan sido determinantes para que el juez resolviera en la forma en que lo hizo en el juicio que se declare nulo, será responsable de los daños y perjuicios que con su conducta haya causado. En ningún caso la indemnización será menor al doble de la cuantía del negocio seguido en el proceso declarado nulo. Asimismo, siempre será condenado al pago de los gastos y costas causados en el juicio en que se ejercite la presente acción de nulidad.

## Disposiciones del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de México

Costas en los incidentes

**Artículo 1.220.** En la resolución definitiva de un incidente, se hará la correspondiente declaración sobre costas.

CAPITULO XIII De las Costas

Gratuidad de la justicia

**Artículo 1.223.** Los Tribunales del Estado no cobrarán costas por ningún acto judicial.

Concepto de costas

**Artículo 1.224.** Son costas todos los gastos hechos para promover y sostener un litigio originados por las promociones y diligencias que consten en autos, o los demás que fueren estrictamente indispensables para el fin indicado y se comprueben conforme a la ley.

Pago de honorarios

**Artículo 1.225.** Los honorarios de los patronos, sólo podrán reclamarse cuando hayan acreditado tener cédula profesional de Licenciado en Derecho y hayan asesorado o prestado asistencia técnica a la parte que tenga derecho.

Responsabilidad de las costas

**Artículo 1.226.** Cada parte será responsable de las costas que originen las diligencias que promuevan, sin perjuicio de lo que se decida en la sentencia definitiva.

Reglas para la condena en costas

**Artículo 1.227.** La condenación en costas se hará cuando así lo prevenga la ley, o cuando, a juicio del Juez, se haya procedido con temeridad o mala fe.

Siempre serán condenados a pagar costas:

- I. El que ninguna prueba rinda para justificar su acción o su excepción, si se funda en hechos discutidos;
  - II. El que presente instrumentos o documentos falsos, testigos falsos o sobornados, oponga defensas dilatorias improcedentes o haga valer recursos o incidentes de este tipo con el fin de entorpecer el proceso;
  - III. El que fuere condenado por dos sentencias conformes de toda conformidad en su parte resolutive;
  - IV. El actor que no obtenga sentencia favorable en algunas de las prestaciones reclamadas, excepto en costas, y confirme la alzada, si apela de ella.
- En los casos de las dos fracciones anteriores, la condenación comprenderá las costas de ambas instancias;
- V. El que fuere condenado en juicio ejecutivo y el que lo intente si no obtiene sentencia favorable.

Cuantificación de costas

**Artículo 1.228.** Las costas serán cuantificadas por la parte a cuyo favor se hubieren declarado; el incidente se substanciará con un escrito de cada parte, resolviéndose dentro del tercer día.

La resolución será apelable sin efecto suspensivo.

Monto máximo de las costas

**Artículo 1.229.** Cualquiera que fuesen las actividades ejecutadas y los gastos expensados en el proceso, las costas no podrán exceder del veinte por ciento del valor de la suerte principal.

En los negocios menores a cien días de salario mínimo vigente en la región, no se causarán costas.

Solidaridad del pago de costas

**Artículo 1.230.** Cuando se condene a costas por las causas de temeridad o mala fe previstas en este Código, serán responsables de su pago, solidariamente, el interesado y su abogado patrono.

Pago de costas en los casos de extinción del proceso

**Artículo 1.248.** Con relación a la condena en costas, se observará lo siguiente:

I. Si hay convenio, a él se estará;

II. Si no lo hay y se trata de transacción o desistimiento no habrá lugar a la condenación;

III. Si se trata del cumplimiento voluntario de las prestaciones reclamadas se estará a las reglas generales de costas;

IV. En el caso de caducidad no habrá lugar a la condenación en costas.

Facultades del Juez en materia de prueba

**Artículo 1.251.** Los Tribunales podrán decretar, en todo tiempo, en cualquier juicio, la práctica, repetición o ampliación de cualquier diligencia probatoria, siempre que se estime necesaria y sea conducente para el conocimiento de la verdad sobre los puntos controvertidos. En la práctica de esas diligencias el Juez obrará como estime procedente para obtener el mejor resultado de ellas, sin lesionar los derechos de las partes, procurando en todo su igualdad y justo equilibrio.

Los gastos que se originen serán cubiertos por el actor o en su defecto por el demandado, sin perjuicio de lo que en su oportunidad se resuelva sobre condenación en costas.

Indemnización a terceros por auxilio probatorio

**Artículo 1.263.** Los daños y perjuicios que se ocasionen al tercero, por informar, comparecer o exhibir objetos o documentos, serán indemnizados por la parte que ofreció la prueba, o por ambas, si el Tribunal procedió de oficio; sin perjuicio de lo que se resuelva sobre condenación en costas. La indemnización, en casos de reclamación, se determinará por el procedimiento incidental.

Honorarios de los peritos

**Artículo 1.322.** Los honorarios de cada perito serán pagados por la parte que lo hubiere nombrado, sin perjuicio de lo que se resuelva en definitiva sobre condenación en costas.

Costas de ejecución

**Artículo 2.182.** Las costas que se originen en la ejecución de una sentencia, serán a cargo del que fue condenado en ella.

### **I.3. En la Jurisprudencia**

Carlos Arellano García expone en su libro *Práctica Forense Civil y Familiar* que es muy escueta la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación acerca del deber del juzgador de condenar en costas,<sup>41</sup> opinión que no compartimos ya que considero que existe gran acervo de jurisprudencias que se pronuncian al respecto, a continuación se citan algunas de ellas con el objetivo de estar en conocimiento de lo que el Poder Judicial por medio de sus tesis y ejecutorias ha considerado como

---

<sup>41</sup> Arellano García Carlos, *Práctica Forense Civil y Familiar*, 30ª Edición, Editorial Porrúa, México, D.F. 2005, pág. 315

costas así como los requisitos y procedimientos que son necesarios para la condena a éstas.

#### **COSTAS, CONCEPTO DE.**

La legislación procesal civil local no establece que las costas judiciales comprendan únicamente los honorarios del abogado. Por tanto, debe entenderse que aquéllas implican cualquier erogación que se suscite con motivo del litigio, tales como honorarios de perito, pago de derechos por expedición de copias certificadas, alquiler de vehículos necesarios para la práctica de diligencias, depósito de bienes embargados, etcétera.

**Registro No.** 204364

**Localización:** Novena Época; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo II, Septiembre de 1995 Página: 424; Tesis: III.1o.C. J/5; Jurisprudencia; Materia(s): Civil.

**(lo subrayado es propio)**

En congruencia con el concepto de costas que se ha sostenido, la figura jurídica de costas abarca “gastos” y “costas”. Así lo ha determinado en una ejecutoria la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

#### **COSTAS. EN MATERIA CIVIL**

Las costas en materia civil, comprenden tanto los honorarios, de los abogados y procuradores, como los gastos propiamente dichos, que se causan en la sustanciación de un negocio, ya que no existe distinción entre “costas” y “gastos” del juicio.

**Registro No.** 341558

**Localización:** Quinta Época; Instancia: Tercera Sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación CXVIII Página: 1108; Tesis Aislada; Materia(s): Civil

**(lo subrayado es propio)**

**COSTAS. DEBEN CUANTIFICARSE CONFORME A LA LEY VIGENTE EN LA FECHA EN QUE SE DICTA LA SENTENCIA DEFINITIVA (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL).**-Los artículos 140 y 141 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal establecen el sistema para la condena en costas, su tramitación y la parte a quien corresponde regularlas, así como la forma de liquidarlas. Ahora bien, las costas representan el conjunto de gastos que origina el proceso para los litigantes, comprendiendo el importe de los honorarios de los abogados y los necesarios para desahogar las diligencias solicitadas durante aquél; por ello son de naturaleza procesal y, aunque se les considera accesorias de la sentencia pronunciada en el juicio principal, son independientes en tanto que no están ligadas ni dependen del derecho sustancial reconocido en aquélla. En ese orden de ideas, una vez que el pago de costas ha sido declarado procedente por el órgano jurisdiccional en la sentencia definitiva, inicia la etapa de liquidación, regulación, determinación, cuantificación o tasación, pues si ya se impuso la condena, sólo queda traducirla a cantidad líquida. En consecuencia, si la materia de las costas causadas pertenece al ámbito procesal porque tienen su origen en el proceso y están reglamentadas por las leyes procesales, además de que su imposición es una de las consecuencias derivadas de la sentencia, resulta indudable que deben cuantificarse de acuerdo con la ley vigente en la fecha en que se dicte dicha sentencia, que es en donde se define la responsabilidad de quien debe indemnizarlas. Lo anterior, en tanto las costas son erogaciones por todo el proceso, y sólo al dictarse sentencia se puede tener conocimiento de su costo real actualizado; adicionalmente, no se causan en todos los juicios, y es sólo hasta que se surte la hipótesis específica que se actualiza la obligación de su pago.

**Registro No.** 19238

**Localización:** Novena Época; Instancia: Primera Sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XXIII, Enero de 2006; Página: 263

**(lo subrayado es propio)**

**COSTAS. CONCEPTO DE TEMERIDAD O MALA FE PARA DECRETAR SU CONDENA.**-De conformidad con lo establecido en el artículo 1084 del Código de Comercio la condena en costas en los juicios mercantiles procede en dos supuestos: el primero, es cuando así lo prevenga la ley, y el segundo, deriva de la facultad discrecional del juzgador cuando advierta que uno de los litigantes haya actuado con temeridad o mala fe. El primer supuesto prevé la condena forzosa y se rige por las cuatro primeras fracciones y el segundo por el ejercicio del arbitrio judicial del juzgador. 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. 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, siendo aquellos que litigan sin justa causa. La generalidad de los juristas opina 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, puede consistir en diversos actos u omisiones del litigante, pues no sólo consiste en la falta de prueba de los hechos en que se funda la demanda o la contestación, sino en ejercitar acciones a sabiendas de ser improcedentes, oponerse a una acción sin causa justificada con pleno conocimiento de que son injustificadas, en la interposición de recursos o excepciones frívolos e improcedentes con el solo propósito de entorpecer el curso del procedimiento."

**Registro No.** 19073

**Localización:** Novena Época; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XXII, Octubre de 2005; Página: 2131

**(lo subrayado es propio)**

**COSTAS. PROCEDE SU CONDENA AUN CUANDO SE HAYA DECLARADO IMPROCEDENTE LA VÍA POR FALTA DE INTEGRACIÓN DE LA RELACIÓN PROCESAL.**-El artículo 104 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Veracruz prevé: „Siempre será condenado al pago de gastos y costas que incluirán los honorarios del abogado patrono de la contraparte, el litigante que no obtuviere resolución favorable, ya en lo principal, ya en los incidentes que surgieren. ...". De la lectura del párrafo transcrito, se desprende que cuando se reclame el pago de gastos y costas, siempre se condenará al litigante que no obtenga resolución favorable, entendiéndose con claridad que la intención del legislador fue la de establecer la posibilidad de restituir las erogaciones motivadas por la contienda en la primera instancia, sin condición alguna; en ese contexto, es legal establecer que existe obligación del actor de cubrir las costas erogadas por el demandado en un juicio, aun cuando no se haya entrado al estudio del fondo de la controversia, por falta de integración de la relación procesal, pues resulta inconcuso que la excitativa al órgano jurisdiccional para llamar al demandado, quien se ve forzado y no tiene otra alternativa que ejercer su derecho de defensa, ocasiona al mismo molestias y perjuicios que se traducen en costas que lesionan su patrimonio; en consecuencia, esa actitud del actor debe ser sancionada, según disposición expresa del precepto legal en comento, mediante la respectiva condena al pago de costas.", publicada en la página mil cincuenta y uno, Tomo XIII, abril de dos mil uno, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

**Registro No.** 18315

**Localización:** Novena Época; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XX, Septiembre de 2004; Página: 1613

**(lo subrayado es propio)**



**COSTAS EN EL JUICIO CIVIL SUMARIO. TIENEN COMO MATERIA OBJETIVA LAS EROGACIONES REALES QUE SE HUBIESEN PROBADO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO.-Las costas son las erogaciones que las partes tienen que efectuar con motivo del juicio y que pueden ser de distinta índole y entidad, de acuerdo con el artículo 138 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco; precepto que se contiene en el capítulo VII del título segundo de la ley procesal citada, al que se remite el artículo 640 del mismo ordenamiento legal, de lo cual se deduce con claridad que los porcentajes máximos a que se refieren los artículos 146 y 640 del código adjetivo mencionado no son del orden sustantivo, sino que sólo tienen el carácter de parámetros o medidas máximas del monto de las erogaciones efectivas que hubiese hecho la parte vencedora en el juicio natural, de modo que debe distinguirse entre la medida y el contenido, que no es otro que las propias erogaciones. De esa suerte, según el sistema de imposición del pago de costas en el proceso civil jalisciense, por regla general, la condena relativa tiene como materia objetiva las erogaciones reales que se hubiese probado que se hicieron por la parte vencedora, y no así una simple compensación subjetiva o gratificación por el solo hecho de haber vencido en el juicio, de forma tal que bastara con calcular discrecionalmente un porcentaje del valor del negocio y señalarlo como justo, lo cual no se ajusta a los preceptos legales citados."**

**Registro no. 174920**

**Localización:** 9a. Época; t.c.c.; s.j.f. y su gaceta; xxiii, junio de 2006; pág. 1031; [j];

**(lo subrayado es propio)**

En cuanto a la prohibición de costas judiciales consagrada en nuestra Constitución, tiene aplicación la tesis aislada de la otrora Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, identificada con el número 3a. LXXII/92, visible en la página 151 del Tomo X, agosto de 1992, materias común y constitucional, del Semanario Judicial de la Federación, que textualmente dispone:

**"COSTAS JUDICIALES. AL PROHIBIRLAS EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN, SE REFIERE A LAS RELATIVAS AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.-**Del análisis de los antecedentes relativos a la discusión y aprobación del artículo de que se trata por el Constituyente de 1857, reproducido en la Constitución de 1917 con claridad y mejoría en su texto y aprobado sin controversia, así como del examen riguroso de su contenido y del vocablo ‚costas‘, se llega a la conclusión de que la prohibición consignada en el artículo 17 constitucional se refiere a los pagos que podrían exigirse a quienes acudieran a solicitar justicia a los órganos jurisdiccionales, para cubrir los gastos ocasionados por su funcionamiento y no así al pago al que, en determinados casos, se condena a la parte perdedora para resarcir los gastos que ocasionó a la parte absuelta. Lo anterior encuentra su fundamento, en primer lugar, en las intervenciones que los Constituyentes Zarco, Arriaga, Moreno, Anaya Hermosillo, Mata, García Granados, Mariscal y Ramírez, tuvieron en la sesión de veintiséis de enero de mil ochocientos cincuenta y siete, de las que se infiere con claridad que las costas judiciales a las que se refirieron fueron, exclusivamente, las relativas a los gastos necesarios para la administración de justicia. En segundo lugar, conduce a la misma apreciación el examen cuidadoso del precepto, pues en él se vinculan necesariamente, con la expresión ‚en consecuencia‘, el servicio de la administración de justicia y la prohibición de las costas judiciales. Por último, corrobora estas apreciaciones el que si bien es cierto que en su sentido gramatical la palabra ‚costas‘, genéricamente se refiere a los gastos originados en un juicio y con motivo de él, no menos lo es que dichas erogaciones son de dos clases: por una parte, las que derivan del funcionamiento mismo del aparato judicial (salarios de los funcionarios y personal de apoyo, material empleado, etcétera), y por otra, las que realizan las partes que intervienen en los litigios y

con motivo de éstos, habiéndose querido referir el Constituyente en la prohibición, sólo a las primeras, lo que además es claramente comprensible pues resultaría contrario al concepto de justicia el que se dejara de resarcir, cuando hubo temeridad o mala fe en alguna de las partes, a la que resultó absuelta, por las erogaciones que tuvo que realizar para atender debidamente un juicio en el que injustificadamente tuvo que involucrarse."  
**(lo subrayado es propio)**

Merece citarse la tesis aislada sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, identificada con el número P. LXXXVII/97, visible en la página 159 del Tomo V, mayo de 1997, materias constitucional y común, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, perteneciente a la Novena Época, que es del tenor literal siguiente:

**"COSTAS JUDICIALES, PROHIBICIÓN CONSTITUCIONAL DE LAS.-Lo** prohibido por el segundo párrafo del artículo 17 constitucional cuyo antecedente se halla en la Constitución de 1857, es que el gobernado pague directamente a quienes intervienen en la administración de justicia, una determinada cantidad de dinero, como contraprestación por la actividad que realizan, esto es, que las actuaciones judiciales no deben implicar un costo directo e inmediato para el particular, sino que la retribución por la labor de quienes intervienen en la administración de justicia debe ser cubierta por el Estado, de manera que dicho servicio sea gratuito y, por ende, están prohibidas las costas judiciales."  
**(lo subrayado es propio)**

También es aplicable la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, identificada con el número P./J. 72/99, visible en la página 19 del Tomo X, agosto de 1999, materia constitucional, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, perteneciente a la Novena Época, que establece:

**COSTAS JUDICIALES. ALCANCE DE SU PROHIBICIÓN CONSTITUCIONAL.-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."  
**Registro No.** 193559  
**Localización:** Novena Época; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo X, Agosto de 1999 Página: 19 Tesis: P./J. 72/99; Jurisprudencia; Materia(s): Constitucional  
**(lo subrayado es propio)**

En cuanto a las costas en el Juicio de Amparo, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al respecto señaló que:

**COSTAS EN LA TRAMITACIÓN DE LOS JUICIOS DE AMPARO. NO ES PROCEDENTE SU PAGO AUN CUANDO LAS LEGISLACIONES LOCALES LO CONTEMPLAN.**  
Las costas constituyen una institución procesal contemplada en los procedimientos civiles del sistema jurídico mexicano, por lo que su regulación no corresponde a una materia reservada en exclusiva a la Federación, sino que se trata de una materia genérica comprendida tanto en la ley federal como en la local, pues la administración de justicia se surte en ambas esferas, que solamente se distinguen en atención al fuero en que radica la jurisdicción; asimismo, tienen su origen en la tramitación de un determinado juicio y, por ende, adquieren la naturaleza propia de la jurisdicción o fuero de la ley procesal que rija la actuación de las partes ante el órgano jurisdiccional que la aplica, y no puede regir a otro fuero o materia. En congruencia con lo anterior,

y tomando en consideración que lo relativo a la normatividad del juicio de amparo, es un tema reservado al Congreso de la Unión, como órgano legislativo federal, se concluye que también lo es, en todo caso, lo que respecta a las costas en dicho juicio y, por tanto, aun cuando en las legislaciones procesales locales o en los aranceles se autorice su cobro, éste no es procedente porque, por un lado, la Ley de Amparo no contempla la condenación al pago de las mencionadas costas y, por otro, porque el juicio de garantías no es una contienda entre particulares que pudiera dar lugar a que una parte indemnice a la otra sus erogaciones con motivo de la tramitación de un juicio injustificado, por lo que **no puede sostenerse que el quejoso que no obtiene la protección federal, deba pagar a su colitigante, que es la propia autoridad**, o al tercero perjudicado, gasto alguno, ya que su aplicación es en toda la República, al regular el referido juicio constitucional, que es el medio de defensa por el cual los tribunales de la Federación ejercen la función de ser garantes de la Constitución, al resolver controversias suscitadas con motivo de la violación de las garantías individuales contenidas en aquélla; por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados y por actos o leyes de los Estados que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

**Registro No.** 186041

**Localización:** Novena Época; Instancia: Primera Sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XVI, Septiembre de 2002; Página: 101 Tesis: 1a./J. 39/2002; Jurisprudencia; Materia(s): Común  
**(lo subrayado es propio)**

**DAÑOS Y PERJUICIOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 6o., CUARTO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LA SENTENCIA DEBE RECONOCER SÓLO EL DERECHO A LA INDEMNIZACIÓN SOLICITADA POR ESE CONCEPTO, MIENTRAS QUE LA DEMOSTRACIÓN DE LA AFECTACIÓN PATRIMONIAL, DEL NEXO CAUSAL RELATIVO Y DE SU CUANTÍA DEBEN RESERVARSE AL INCIDENTE RESPECTIVO.**

De la interpretación de los artículos 6o., cuarto párrafo, 17, 20 y 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se concluye que la indemnización a que se refiere el primero de los preceptos debe solicitarse en la demanda o en la ampliación, si procede, y cuando se estime demostrado que la unidad administrativa correspondiente incurrió en falta grave, siempre que la autoridad no se hubiese allanado al contestar la demanda, la sentencia debe declarar en forma preliminar que el particular tiene derecho a ser resarcido en su patrimonio; mientras que la existencia de los daños y perjuicios, si éstos son consecuencia directa e inmediata de la resolución nulificada y su cuantía específica, deben ser materia de prueba en el incidente que habrá de tramitarse en términos del artículo 39 de la ley procesal citada. Lo anterior es así, porque hasta la sentencia que declare la nulidad podrá evidenciarse la existencia de la falta grave y la conducta procesal de la autoridad enjuiciada, consistente en no allanarse al contestar la demanda, aunado a que el monto de los daños y perjuicios que en su caso se hayan producido sólo puede conocerse hasta que cesen los efectos de la resolución viciada; de ahí que la exigencia de que tales elementos sean demostrados en el procedimiento contencioso implique una carga excesiva al particular.

Contradicción de tesis 182/2007-SS. Entre las sustentadas por el Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa, antes Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil, y el Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa, ambos del Décimo Cuarto Circuito. 3 de octubre de 2007. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Rómulo Amadeo Figueroa Salmorán.

Tesis de jurisprudencia 194/2007. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diez de octubre de dos mil siete.

**Registro No.** 171203

**Localización:** Novena Época; Instancia: Segunda Sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta tomo XXVI, Octubre de 2007; Página: 239 Tesis: 2a./J. 194/2007; Jurisprudencia; Materia(s): Administrativa

#### **I.4. Definición propia**

Las costas son los gastos y erogaciones que realizan los litigantes, que se originan con motivo de un proceso y que son necesarios para el inicio, tramitación y conclusión de un juicio, deben estar relacionadas directamente con el proceso; dentro de las costas se contemplan todos los gastos erogados con motivo de la substanciación de un juicio como pueden ser los honorarios de los peritos, el pago de derechos por expedición de copias simples o certificadas, alquiler de vehículos y práctica de diligencias, depósitos de bienes embargados, gastos necesarios para desahogar las diligencias e incluso los honorarios a los abogados postulantes; el monto que se pague por este concepto debe ser directamente proporcional con la participación de los abogados, así como con la duración y complejidad del proceso y no así una simple compensación subjetiva o gratificación por el solo hecho de haber vencido en el juicio.

Las costas no contemplan los gastos erogados por el Estado con motivo de la impartición de justicia ni los pagos realizados a los funcionarios judiciales, tampoco incluyen los gastos innecesarios o prohibidos por la ley o contrarios a la ética ni los gastos erogados por terceros ajenos al juicio; teniendo como base las erogaciones reales que se hubieren probado que se hicieron por la parte vencedora.

Las costas en principio, deben ser soportadas por los litigantes, posteriormente corresponde al Juez determinar a que parte le corresponde finalmente el pago de éstas, expresándolo en la sentencia que resuelva el proceso y posteriormente su liquidación se tramitará por la vía incidental en etapa posterior de liquidación, regulación, determinación, cuantificación, o tasación de costas. Por virtud de la sentencia es que se otorga el derecho al cobro o la obligación al pago de éstas; se condenará a estas a quién pierda en el juicio y haya observado una conducta temeraria o de mala fe ya que la finalidad de las costas es castigar la temeridad, mala fe y abusos de los litigantes, indemnizar al particular afectado en el entendido en que este no debió haber sufrido un menoscabo por una conducta temeraria, y por último ejemplificar para que estas conductas no sean sucesos repetidos constantemente. Para que las costas sean procedentes estas deben estar contempladas en la ley.

Las costas parten del principio de que la tramitación y substanciación del litigio tiene un costo por los gastos realizados, y éste debe ser expensado por alguien, quien generalmente es la parte vencida.

El concepto de costas no contempla la figura de los daños y perjuicios.

## Capítulo II.

### **Antecedentes históricos de la condena en costas, del Derecho Contencioso Administrativo y su juicio y del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.**

#### **II.1. Historia del nacimiento de la condena en costas.**

El derecho mexicano, encuentra sus orígenes en el Derecho Romano, por lo que si lo que se busca es remontarnos a los antecedentes de las figuras adoptadas por la legislación mexicana, lo pertinente es remontarnos a lo establecido antaño en el Derecho Romano, estos antecedentes son ampliamente estudiados por José Chiovenda en su libro la condena en costas en quién se basará lo expuesto en el presente subcapítulo.

En este orden de ideas, la evolución de las costas en el Derecho Romano se puede diferenciar en tres periodos:

- I. Desde los tiempos primitivos hasta Ulpiano
- II. Desde Ulpiano a Zenón
- III. Las leyes de Zenón, Anastasio y Justiniano

Antes de que el legislador se ocupara de las costas judiciales, es decir antes de su creación, siendo estas ajenas al derecho, en el procedimiento romano, el vencimiento en el juicio llevaba consigo consecuencias de índole patrimonial en perjuicio del vencido que fueron denominadas como penas. Ahora bien, en el primer periodo señalado anteriormente, los honorarios de los abogados fungen como antecedente de las costas, ya que las disposiciones del legislador romano sobre las costas no son anteriores al imperio, exceptuando a la *ley cincia* que data del año 550 A.C.

En principio, había prohibición de ser representado en juicio ante los tribunales romanos; ya que las partes comparecían personalmente ante el juez, posteriormente el cargo de representación por medio de procurador, se limitó a cierta clase de ciudadanos, y fue considerado como un honor público y gratuito, situación que determinó a que posteriormente la representación se transformara en representación formal en el litigio, lo anterior como consecuencia del desarrollo del comercio ya que por éste motivo, al litigante le era más difícil comparecer a juicio personalmente, llegando a la vida jurídica las instituciones de *cognitor* y de *procurador*.

La representación del *cognitor* era realizada por medio de formulas o palabras prescritas y en presencia del adversario; en cambio el procurador, representaba de cualquier otra manera, incluso sin mandato y en ausencia del adversario, convertido de este modo dicho procurador como representante legal. En principio dicho trabajo fue gratuito pero en consecuencia de las especializadas funciones que éste realizaba se necesitaba que tuviera cierta preparación y especiales conocimientos de la práctica del procedimiento y del derecho.

Fue el emperador Claudio quién reconoció la procedencia de otorgar retribución a dichos representantes, posteriormente el emperador Nerón permite pactar honorarios e impone al cliente la obligación de pagarlos aún no siendo convenidos, iniciando la costumbre de realizar el pago por concepto de honorarios a los representantes en los juicios. El emperador Juliano, impuso a los litigantes la obligación de pagar a los jueces a que recurrían una remuneración llamada *sportula*, antecedente de las costas judiciales. Las espórtulas son definidas como los derechos que se dan y corresponden a los jueces y ministros de justicia, derechos depositados en ciertas espórtulas (canastillas), y en dichos canastos eran entregadas, de ahí que tomen el nombre de espórtulas; dichas espórtulas eran tasadas en proporción al valor del pleito a modo de ejemplo Chiovenda cita que por un juicio de 1000 sueldos la *sportula* era de seis sueldos y medio.

Otro costo de la impartición de justicia, de ésta época, fue el gasto del papiro para la redacción de actas y sentencias y esto se incrementó con los derechos de la presentación y lectura de documentos, las actuaciones de la prueba, el cotejo de documentos, el pago por la redacción de actas y pago de viáticos de los funcionarios.

Además de las espórtulas tenemos otro antecedente de la condena en costas consistente en las penas. Las penas, son el antecedente de condenar al vencido en juicio a costas ya que con esta figura nace el *sacramentum*, que era una cantidad de dinero que cada parte depositaba en manos de los sacerdotes al iniciarse el juicio, perdiéndola el que sucumbía, en beneficio del erario o de los sacerdotes sin tomar en cuenta la temeridad o mala fe de éste. Las penas procesales se mostraron ineficaces y fueron cayendo en desuso, por lo que paulatinamente fue creciendo lo que hoy conocemos como condena en costas.

Durante el periodo formulario las partes prestaban garantía recíproca, las que se aplicaban a favor del vencedor al finalizar el juicio, la garantía del actor tomó el nombre de *sponsio* y la del reo o demandado *restipulatio*, juntamente con estas penas existió el juramento de calumnia conocido como *iusiurandum calumniae*, que se prestaba por las partes al iniciarse el juicio.

En la segunda etapa entendida esta como la de Ulpiano a Zenon, en la época de Ulpiano, en relación con las costas, encontramos dos preceptos: el primero de ellos es que las costas se dictan solamente contra el actor vencido; dicha ley tenía como fin sustituir la pena procesal y el segundo precepto, se refiere a que la condena se dicta contra el actor vencido y temerario "*qui temeré adversarium suum in iudicium vocavit*"; es decir, no solo se limitó al vencimiento sino que también condenó al vencido malicioso, conocido como *temeritas*. Respecto al concepto de *temeritas* su significado es equivalente a calumnia y dicho concepto está condicionado a la malicia que equivale a culpa; incluye también un significado técnico y objetivo, es decir, el vencimiento; en este sentido, se configuraba la figura de las *temeritas* cuando se presentaba una demanda infundada u ociosa, que no podía sostenerse a no ser de mala fe, caso en el que el vencido en el juicio incurría en dolo o en culpa.

En el tercer periodo, en donde están contenidas las leyes de Zenón, Anastasio y Justiniano, en cuanto a las figuras antecesores de las costas, se empieza por enfocar a estas más a lo público que a lo privado, los rasgos particulares eran: la notificación que había sido un acto privado, se transformó en acto público "*la litis denuntiatio*"

realizado a petición del actor por funcionarios públicos; para la época de Justiniano, el demandado recibía por conducto de un actuario “*executor*” una copia de la demanda con la orden de comparecer a una hora determinada de este modo transformando el derecho oral a escrito; como segundo rasgo particular, se encuentra que el procedimiento dejaba de ser un contrato procesal, en virtud de ser un asunto público, y por ende el juez era una autoridad. El proceso bipartita se transforma en monofásico; con respecto a la sentencia esta se convierte en un acto de autoridad, y dentro de la misma se podía condenar ambas partes al cumplimiento de una obligación; finalmente el recurso que se añadía para esta época era la “*apellatio*”, la cual consistía en un nuevo examen de la situación jurídica realizada por un magistrado de rango superior, esta *apellatio* suspendía el efecto de la sentencia, y el abuso de este recurso era castigado severamente hasta mediante condena al exilio,<sup>42</sup> esto nos lo hace saber Margadant, situación que se considera para la condena en costas al que se confirmaban dos sentencias.

Leyes de Zenon. Zenon fue emperador romano del año 479 al 491, en donde se encuentra por primera vez la figura de las costas establecida como tal en alguna Ley, la cual contenía la regla absoluta de la condena en costas por el vencimiento puro y simple, siguiéndose la máxima “*victus fert expensas*” (el vencido sufre las costas), que es común en todos los procedimientos judiciales modernos.

En la ley citada en el párrafo anterior, se puede observar la evolución de la condena en costas, ya que primero se condena al actor temerario o vencido; en segundo lugar, se condena al vencido en general pero con propósito manifiesto de castigar al vencido temerario; y finalmente la condena al vencido por el hecho de serlo. Entre otras de las novedades que regula dicha constitución, es la de exonerar a la condena en costas al demandado que se allana, en el entendido de que el demandado que reconoce su error, allanándose, queda libre de ser demandado en costas; obviamente, lo mismo pasa cuando el actor se desiste de su demanda; ya que está probando su buena fe; y finalmente la exención también se aplicaba cuando a juicio del Juez el vencido lo había sido en causa dudosa.

La condena en costas según el procedimiento en la Ley de Zenón se debía declarar al momento de dictar la sentencia, y en el mismo acto el pago de las costas debía hacerse efectivo a la parte vencedora, y cuando el juez omitiera dicha declaración por su negligencia, éste debería compensarlas ya que el derecho romano no concedía recurso alguno contra la omisión de la condena en costas.

Leyes de Anastasio. En las disposiciones de Anastasio con referencia a la condena en costas, se preceptuaba, para los litigantes, una igualdad de condiciones; es decir, cuando alguna de las partes gozase por su calidad de exención parcial o total para su pago, de igual ventaja gozaría su adversario.

Leyes de Justiniano. El Código de Justiniano “*Codex Iustinianus*” es una recopilación de constituciones imperiales promulgada por el emperador Justiniano, en una primera versión, el siete de abril de 529, y en una segunda, el diecisiete de noviembre de 539 y éste último forma parte del denominado Corpus Iuris Civilis que es la más

---

<sup>42</sup> FLORIS Margadant, S. Guillermo; El Derecho Privado Romano, Ed. Esfinge, 1998, pág. 176

importante recopilación de derecho romano de la historia, ésta fue realizada entre 529 y 534 por orden del Justiniano<sup>43</sup>.

Dentro del Código de Justiniano, en la ley 13 párrafo 6 encontramos una norma por medio de la cual se le imponía a la parte vencida en el pleito a que pagara las costas a su contraparte y también se contiene el precepto que regulaba sobre la prohibición de apelar cuando faltaba la declaración oportuna del Juez, tanto incidentalmente como principalmente en materia solo de costas.

Una nueva norma referente a las costas, establecido dentro del Código de Justiniano, es el juramento sobre los gastos, por medio del cual el vencedor determina mediante juramento el importe de los gastos realizados, pero dicho juramento no obliga, ya que es como indicación para el Juez que quedaba en libertad de atenderla o no. Por otra parte, Justiniano hace referencia a la costumbre generalizada de que los actores presentasen caución o fianza al iniciarse el pleito, para su prosecución y para la sentencia, posteriormente se crea una ley en la que el actor debe garantizar al demandado que proseguirá el pleito dentro de los dos meses siguientes a la presentación de su escrito y, de no hacerlo así, se reembolsará el doble de los gastos realizados.

Otra de las leyes de éste periodo es la "*lex romana visg*", en dicha ley encontramos una caución mediante fiadores y fianzas judiciales; es decir, de depósito previo a la celebración del juicio de objetos cuyo valor asegurase el pago de la *iudicatura*. Por último en los antecedentes romanos de ésta época, encontramos la ley de Valentiniano y Valente, en ésta legislación, se pronunciaba que es facultad del Juez que sentenciaba en el pleito la de condenar al demandado temerario que era vencido en el juicio sobre las costas, y si este las omitía, se le podía pedir una decisión por separado; posteriormente, la constitución de Honorio y Teodosio derogaban la de Valentiniano y Valente, y por medio de ésta, se concedía el derecho para que una de las partes reclamara de la otra los gastos realizados, aunque el juez no dispusiera sobre el particular, posteriormente ambas constituciones fueron acogidas por el Código Teodosiano.<sup>44</sup>

Se puede resumir lo expuesto por José Chiovenda en su libro la condena en costas conforme lo siguiente:

El antecedente más remoto de las costas, son los honorarios de los abogados, ya que, las penas procesales en el antiguo procedimiento romano no se consideraron costas a causa de su pequeña cuantía, y cada parte sufragaba sus propios gastos, sin embargo, algunos doctrinarios consideran éste pago de honorarios como el origen de las costas. Posteriormente, en la época de Juliano, al complicarse el procedimiento y realizarse gastos de mayor cuantía, se impuso a los litigantes vencidos la obligación de pagar a los jueces una remuneración llamada *sportula*, situación que se considera como pago de las costas judiciales. A continuación, en el periodo de las "legis actiones", en la época republicana comprendida de los años 510 a 30 a.C. la abundancia de litigios, determinó el establecimiento de penas procesales y medidas preventivas tendientes a corregir este exceso de juicios, imponiéndose para este fin el "*sacramentum*" que era la cantidad de dinero que cada parte erogaba

<sup>43</sup> Fuente: Enciclopedia virtual Wikipedia. [http://es.wikipedia.org/wiki/C%C3%B3digo\\_de\\_Justiniano](http://es.wikipedia.org/wiki/C%C3%B3digo_de_Justiniano)

<sup>44</sup> CHIOVENDA, José. *La condena en costas*, Editorial: Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1992



al momento de iniciar el procedimiento, perdiéndolo el que perdía en beneficio del Fisco, de los magistrados y excepcionalmente en beneficio de la parte perjudicada.

En el periodo siguiente, el periodo formulario comprendido de los años 30 a.C. a 313 d.C., ambas partes presentaban garantía equitativa, las que se aplicaban a favor del vencedor terminando el litigio. La garantía del actor tenía el nombre de “*sponsio*” y la del reo o demandado el de “*restipulatio*”, juntamente con esta obligación, existió el juramento de calumnia.

Paulatinamente fue creciendo lo que hoy conocemos como condena en costas. El primer paso fue la condena del actor temerario vencido, esto es, el que obraba con conciencia de no tener derecho para hacerlo, situación contenida en las leyes de Ulpiano, posteriormente se condenó al litigante temerario que era vencido en el juicio, figura contenida en las leyes de Valentiniano y Valente; ya en la Constitución del emperador Zenón, emperador en los años del 479 al 491 d.C., se estableció la regla de que el vencido debía ser condenado en costas en caso de existir temeridad, se consideraron tres casos de excepción: si el demandado se allanaba a la demanda; el actor se desistía y si el juez estimaba que el vencido lo había sido en causa dudosa.

El Código de Justiniano, por su parte, sancionó una disposición igual a la establecida por Zenón, en la que el vencido en el pleito debía pagar en todo caso las costas de su contraparte.<sup>45</sup>

Por su parte, Rafael de Pina Vara, considera que las costas no aparecen en la legislación romana hasta bien entrado el procedimiento formulario y que con anterioridad a éste periodo no se puede hablar como costas ni como antecedentes de éstas a las figuras establecidas señaladas anteriormente, ya que éstas en vez de costas son penas impuestas al vencido en juicio y que sólo hasta que posteriormente, al empezar a utilizarse la representación por medio del abogado o del procurador, es que se produjo el fenómeno de la retribución a éstos, primero, como una costumbre, y después, en tiempos de Nerón, como una obligación legal y es ahí hasta cuando se da la figura de las costas propiamente dichas y que no son consideradas como penas procesales.<sup>46</sup>

## **II.2. Antecedentes de las costas en el Derecho Mexicano.**

Los antecedentes más remotos tanto de la Justicia en México, como del pago de las costas originadas con motivo de la realización de un litigio en el cual se imparta justicia en México podemos encontrarlos hasta antes de la conquista con el pueblo Mexica, en la época de mayor esplendor de esta cultura; la cual estaba organizada, para la administración de justicia en primer lugar encontramos al Tlatoani, que era el nombre utilizado para designar a los gobernantes de las ciudades, posteriormente se encontraba al Cihuacoatl (especie de doble del Monarca), sus funciones eran de

---

<sup>45</sup> Tomado como referencia el análisis a la obra citada de José Chioyenda realizado por Juan Manuel Hidario Ramírez en tesis “La condena en costas procesales en materia Civil”. ENEP Acatlán, Universidad Nacional Autónoma de México, Tesis No. 4665. Acatlán, Estado de México. 1995

<sup>46</sup> PINA Vara, Rafael de. LARRAÑAGA, José Castillo, *Op. Cit.* págs. 341-345

gobierno, de hacienda y de justicia, en las que la sentencia que emitían no admitían apelación, aunque no se sabe a ciencia cierta en que casos se recurría a su jurisdicción.

El Tlacatecatl era la persona encargada de administrar justicia, igual denominación recibía el tribunal compuesto por el mismo y por ministros, estos auxiliados a su vez por un teniente cada uno, los cuales se reunían para emitir sus decisiones en la casa del Tlatoani, estos conocían de casos civiles y criminales, en las civiles sus resoluciones eran inapelables pero en las criminales si admitía apelación, las que conocía Cihuacoatl; estos a su vez eran auxiliados en cada Calpulli por un Teuctl, que resolvía los asuntos de menor cuantía e investigaba los hechos de los de mayor cuantía dando cuenta diariamente al Tlacatecatl; y finalmente en cada barrio había cierto número de familias que también resolvían asuntos de los de menor cuantía.

También encontramos a jueces del orden común denominados como Tianquztlatzonteyuilitlayacpalli, compuesto por doce jueces y Tianquztlatzon tequililayacoque, que reincidían en los mercados y resolvían sumariamente las controversias que surgían entre los mercaderes y las sentencias que imponían aun las de pena de muerte se ejecutaban en el acto.

Posterior a la conquista encontramos el Código Mendozino<sup>47</sup> el cual, en sus diversas láminas, como lo es la 64 nos da una imagen de las controversias que había con los mercaderes, y la 70 nos muestra un edificio que probablemente sea un tribunal, ya que en él nos muestra los diversos recintos para la ocupación de los administradores de justicia.

Con referencia a las costas procesales, poco sabemos si había condena para el litigante temerario o para el derrotado, pero referente al pago de las costas judiciales, es decir el pago a los magistrados, se sabe que la: “retribución por sus servicios y para que se dedicaran todo el tiempo a la administración de justicia recibían tierras o asignación del pueblo que les tributaba”.<sup>48</sup> Este pago era a razón de que no existía moneda ya que servía como tal cierta clase de almendra de cacao, también lo era cierta clase de almendras producida por un árbol llamado Quauhpatlaxli; así como unas mantas de algodón llamadas cuachtli y otras llamadas Patocuachtli; el polvo de oro encerrado en cañoles de pluma, y en algunas partes unas láminas delgadas de cobre en forma de tau griega, de un ancho de tres o cuatro dedos, la razón de que estos artículos fueran tomados como tal se debe a su uso y estimación general con lo que frecuentemente eran usados para la permuta; pero en realidad no eran monedas, además de que no había alguna ley que hiciera recibir tales efectos en pago y por ende no tenía facultad liberatoria de obligaciones.

Posteriormente, a la conquista se puede denominar al periodo siguiente como el de la legislación colonial, en el cual, la legislación española tuvo aplicación en la Nueva España, en primer lugar fueron aplicadas las Leyes del Toro, hasta la publicación de

---

<sup>47</sup> conocido también como *Códice Mendoza*. manuscrito ilustrado del año 1540, posterior a la conquista, fue pintado por escribas aztecas quienes usaron el formato pictórico antiguo. Después de ser pintado, un escriba añadió descripciones escritas en castellano. Toma su nombre porque fue encargado por el primer virrey de la Nueva España, Antonio de Mendoza, que desempeñó su cargo de 1535 a 1550, para enviar informes sobre los mexicas. Fuente: [http://es.wikipedia.org/wiki/Matr%C3%ADcula\\_de\\_los\\_Tributos](http://es.wikipedia.org/wiki/Matr%C3%ADcula_de_los_Tributos).

<sup>48</sup> OBREGÓN, Esquivel. *Apuntes para la Historia del derecho en México*, Editorial Porrúa, Tomo I, p. 424 citado por HIDARIO Ramírez, Juan Manuel, en “La condena en costas procesales en materia Civil”

la nueva y la novísima recopilación y supletoriamente el ordenamiento de Alcalá, Las Siete Partidas, el fuero real y el fuero juzgo. Durante el virreinato, la corona de España puso en vigor una legislación aplicable a todas sus colonias en América, que en consecuencia, rigió en el territorio de la Nueva España, son dos los actos legislativos de esta naturaleza que conviene mencionar: la recopilación de la Leyes de Indias de 1570 que se formó por orden de Felipe II y que contiene las disposiciones dictadas por la Monarquía para sus dominios en América desde la Conquista y por otro lado, la Real Ordenanza de Intendentes, que se sancionó en el año de 1786, bajo el reinado de Carlos III.

El origen de la condena en costas lo encontramos regulado hasta las siete partidas, que probablemente fueron redactadas entre 1246 y 1263 en España, en las cuales se contienen preceptos de Derecho romano, Capítulos de Derecho Canónico y algunas disposiciones tomadas de los fueros particulares de cada región; esta obra jurídica reviste de vital importancia porque entre otras, rigió en el territorio de la Nueva España hasta mediados del siglo ante pasado.

En cuanto al autor José Becerra, en su obra “El proceso civil en México”, nos señala que el origen de la condena en costas fue la temeridad y mala fe del litigante, éste autor considera lo establecido las “*siete partidas*” en las cuales se preceptuaba: “*Los que maliciosamente, sabiendo que non han derecho en la cosa que demandan, mueven a sus contenedores pleitos...es guisado que no sean sin pena. Es por ende decimos que en esta manera facen demandas o se defienden contra otri non habiendo derecha razón por lo que lo deban facer, que non tan solamente debe el juzgador dar por vencido en su juicio de la demanda al que lo ficiere, más aún le debe condenar en las costas que fizo la otra parte por razón del pleito. Empero si el juez entendiere quel vencido se moviera por alguna razón derecho para demandar o defender su pleito, non ha porque le mandar que peche las costas*”.<sup>49</sup>

Becerra Bautista, al igual que De Pina Vara, señala que en el derecho romano y en el derecho canónico el litigante temerario, es decir, el que litigaba de mala fe a conciencia de no tener razón, era condenado en costas, esto era “el resarcimiento por un obrar ilícito y culpable”, por lo que a consecuencia de esto fue necesaria la aplicación del *iusiurandum calumniae* y del *juramento de mancuadra*, las cuales eran declaraciones juradas de litigar de buena fe. En la actualidad, señala, se ha substituido el “juro lo necesario” por “protesto lo necesario”, frase que concluye los escritos judiciales y que significaba: que el litigante juraba “tener justicia; decir ingenuamente la verdad; no dar cosa alguna al juez ni al escribano del pleito, fuera de lo que es debido; que no usarán pruebas falsas ni excepciones fraudulentas, y que no pedirán dilaciones maliciosas en perjuicio del colitigante”.<sup>50</sup>

En las siete partidas, señaladas en párrafos anteriores, se daban a este juramento el nombre de *mancuadra*, diciendo: “*ca bien así como la mano que es cuadrada y acabada, ha en sí cinco dedos; otro si, esta jura es cumplida cuando las partes juran cinco cosas*”. Posteriormente dicho criterio cambió al afirmar que la condena en costas “es la consecuencia ligada por la ley a la causación del proceso sin éxito”, señalando que el fundamento de la condena en costas, es el hecho objetivo de la

---

<sup>49</sup> BECERRA Bautista, José, El proceso civil en México, Editorial Porrúa, 18ª Edición, 2003, México, D.F. Págs. 200-206

<sup>50</sup> *Ibidem*.

derrota y la justificación de esta institución está en que la actuación de la ley no debe representar una disminución patrimonial para 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 tiene la razón. Por lo que el autor en cita considera como la *ratio legis* (la razón de ser) de las costas, la temeridad y mala fe del litigante.<sup>51</sup>

Con respecto a la recopilación de Indias, ésta se compone de nueve libros; para tener una idea de su contenido mencionaremos los rubros de los títulos Primeros de cada libro. El libro primero: de la santa fe Católica; en el segundo: de las leyes, provisiones, cédulas y ordenanzas reales; en el tercero: del dominio y jurisdicción real de las indias; en el cuarto: de los descubrimientos; en el quinto: de los términos, divisiones y agregación de las gobernaciones y también de los alcaldes mayores y ordinarios y de los alguaciles, de los escribanos, de las competencias, sentencias, de las recusaciones, de las apelaciones y suplicaciones y ejecuciones; en el sexto: de los indios; en el séptimo: de los pesquisadores y jueces de comisión; en el octavo: de las contadurías de cuentas y sus ministros y en el noveno: de la Real Audiencia.

Con respecto al pago de los salarios judiciales, los encontramos en el libro sexto, título primero, ley XXXXV. Que se transcribe citando al maestro Becerra Bautista: *“Que se conserve el juzgado de los indios en México, y donde estuviere fundado. Hace reconocido por muy conveniente, y necesario el Juzgado General de los indios en México, para el buen gobierno, y breve despacho de sus negocios. Y mandamos, que se conserve, y sustente, con que si de lo que sacare al año el medio real que cada indio paga para salarios, y gastos, de el sobrare alguna cantidad, se aplique al siguiente, y cobre menos en él, y tanto más resulte en beneficio de caxa donde se recogiere, para los buenos efectos de sus comunidades, y el virrey elija por asesor para este Juzgado a un orador, o alcalde del crimen, el que le pareciere más a propósito y conveniente, con solos quatrocientos pesos de oro de salario de cada año, que se han de pagar de lo que resultare del medio real, y donde estuviere fundado este juzgado por ordenes nuestras, o costumbre legitima se guarde y continúe.”*<sup>52</sup> Con respecto a los juicios entre indios; estos debían seguirse y sustanciar sumariamente, según el Libro V. Título X, Ley X, sin embargo, no se encuentra nada con respecto a la condena por vencimiento o temeridad, excepto el juramento de Mancuadra anteriormente citado.

En 1524 se creó el consejo de Indias, que tenía la facultad de hacer leyes previa consulta del rey, siendo pues un cuerpo legislativo, pero a la vez el Tribunal Superior donde terminaban los peritos, además, tenían facultades consultivas del rey, lo magistrados que integraban el consejo variaba según la extensión del virreinato, o según lo requería la Administración de Justicia, pero esta se componía de un presidente que era el Virrey y de ocho oidores que formaban salas para los negocios civiles y criminales; que al resolver tenía independencia cuando había intereses, amistades o parentesco; además de estar severamente prohibido dar o recibir dinero, poseer tierras, recibir dádivas, etc. Como ordenaba el Libro segundo, Título XVI de la recopilación de Indias.

Los abogados que litigaban en la audiencia, se regían por lo dispuesto en el Título XXIV del Libro segundo de la recopilación de Indias y para ser admitidos debían ser

---

<sup>51</sup> Ibídem

<sup>52</sup> Ibídem. Pág. 267

examinados, por la propia audiencia, previa pasantía de cuatro años y después de haber recibido el bachillerato. Todos los escritos debían ser firmados por abogados y los honorarios de estos estaban fijados en aranceles aprobados por la propia audiencia.

Sucesivamente, encontramos el periodo de México Independiente, en el cual el 3 de mayo de 1837, el gobierno mexicano expidió una ley en la que ordenaba se siguiera aplicando la legislación española en los que no se opusiera a la nacional; los tratadistas de esa época establecieron el siguiente orden de sujeción al cual debían regirse los Tribunales: 1º las leyes de los gobiernos mexicanos, 2º las Cortes de Cádiz, 3º La Novísima Recopilación, 4º La Ordenanza de Intendentes, 5º La Recopilación de Indias, 6º El Fuero Real y 7º Las Siete Partidas.

La primera ley procesal fue la expedida por el presidente Ignacio Comonfort el 4 de mayo de 1857, pues la de Anastasio Bustamante de 18 de marzo de 1840 y la de don Juan Álvarez de 22 de noviembre de 1855, carecieron de importancia, aunque esta última estableció el Tribunal Superior del Distrito Federal.

La regulación expresa de las costas, dentro de los procedimientos en México, tuvo lugar hasta la expedición del Código de Procedimientos Civiles de 15 de agosto de 1872 el cual tuvo escasa vida pues fue abrogado por el de 15 de septiembre de 1880; ambos ordenamientos estuvieron basados en forma preponderante en la Ley de Enjuiciamiento Civil Española de 1855; a continuación se transcriben estos nuevos ordenamientos adjetivos en lo referente a su regulación en las costas procesales:

**Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y el territorio de la Baja California 1872**

Capítulo Primero

Título II Reglas Generales

Capítulo VII de las costas

Art. 206.- Por ninguna actuación judicial se cobrarán costas.

Art. 207.- Los testigos de asistencia serán remunerados por el erario, cuando se presenten los servicios por falta de escribano, o por su recusación, excusa legal, o licencia con sueldo del que deban actuar.

Art. 208.- Cuando el escribano disfrute licencia sin sueldo éste se aplicará a los testigos de asistencia.

Art. 209.- Cuando los jueces, promotores, escribanos, practicaren una diligencia fuera del lugar del juicio, recibirán del erario el viático o arancel que el gobierno designe.

Art. 210.- Cada parte será inmediatamente responsable de las costas que origine las diligencias que promueva en caso de condenación en costas, la parte condenada indemnizará a la otra de todas las que hubiere anticipado.

Art. 211.- Cuando el litigante procede con temeridad o mala fe, será condenado al pago de costas que causó a su contrario.

Art. 212.- La calificación de temeridad o mala fe queda al juicio del Juez, quien siempre declarará temerario:

1º al que hubiere sido declarado contumaz, sino purga la rebeldía;

2º al que presentare instrumentos falsos;

3º al que presentare testigos falsos o sobornados;

4º al que fuese condenado en dos sentencias de toda conformidad; pero si hay lugar a la tercera instancia la casación, puede revocarse la condenación en costas.

5º el que fuere condenado en los juicios ejecutivo, hipotecario, de amparo o de despojo, siempre que el que lo intenta, obtenga sentencia favorable.

Art. 213.- Las costas serán reguladas por el secretario o escribano del juez que haya autorizado la condenación.

Art. 214.- De los letrados, peritos y demás funcionarios sujetos al arancel, serán regulados conforme a éste y a la minuta firmada que presentaran, dictada que se la sentencia que haya impuesto la condena. La cantidad que consista, se incluirá por el escribano a la regulación.

Art. 215.- De la regulación se dará vista a la parte por el término de tres días a cada una.

Art. 216.- Si los honorarios de los letrados fueren impugnados, el Tribunal o Juez que conozca de los autos oír a las partes y con lo que aleguen decidirá durante el tercer día de la determinación no se admitirá recurso ulterior de ninguna especie.

Art. 217.- Si los honorarios de los peritos o de cualquier otro funcionario no sujeto arancel, fueren impugnados se llamará a otros dos individuos de su profesión.

Art. 218.- Si no habiéndolos en la población de la residencia del Tribunal o Juez que conozca de los autos podrá recurrir a los inmediatos.

Art. 219.- Los derechos del contador solo podrán cobrarse por las personas que en virtud de nombramiento expreso del Juez o de los interesados hayan servido del cargo.

## **Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y el territorio de Baja California 1880**

### Capítulo Primero

#### Título II

#### Capítulo VII de las costas

Art. 190.- Por ningún acto judicial se cobrarán costas.

Art. 191.- Los testigos de asistencia serán remunerados por el erario, cuando presenten sus servicios por falta de secretario, o por recusación, excusa legal, o licencia con sueldo del que deba actuar.

Art. 192.- Cuando el secretario disfrute de licencia sin sueldo, este se aplicará a los testigos de asistencia.

Art. 193.- Cuando los jueces, secretarios, agentes del Ministerio Público o escribanos practiquen alguna diligencia fuera del lugar del juicio, recibirán del erario el viático que el arancel o el gobierno designe.

Art. 194.- Cada parte será inmediatamente responsable de las costas que origine las diligencias que promueva. En caso de la condenación en costas, la parte condenada indemnizará a la otra de todas las que hubiere anticipado.

Art. 195.- Cuando el litigante proceda con temeridad o mala fe, será condenado al pago de las costas.

Art. 196.- la calificación de temeridad o mala fe queda al juicio del juez, que en otros casos declarará temerario:

1° El que hubiese sido declarado contumaz, sino purga la rebeldía.

2° el que presentare instrumentos falsos.

3° el que presentare testigos falsos o sobornados.

4° el que fuere condenado en os sentencias conformes de toda conformidad en su parte resolutive, sin tomar en cuenta la declaración sobre costas, en el caso de esta fracción, la declaración de temeridad se entenderá a las dos instancias.

5° El que fuere condenado en los juicios ejecutivo, hipotecario, de amparo o de despojo, el que intente alguno de estos juicios, sino obtiene sentencia favorable.

6° Al actor que ninguna prueba rinda para justificar su acción, si se funda en hechos disputados.

7° al demandado que ninguna prueba rinda para justificar sus excepciones, con la limitación de la fracción anterior.

Art. 197.- Las costas serán reguladas por la parte a cuyo favor se hubiesen declarado.

Art. 198.- Presentada la regulación, se dará vista a ella por tres días a la parte condenada, para que expresen su conformidad o inconvencimiento.

Art. 199.- Si la parte condenada nada expusiere dentro del término fijado se decretará el pago. Si el término referido expresare no estar conforme, se dará vista a las razones que alegue, a la otra parte que presentó la regulación, la que dentro de igual término contestará a las objeciones hechas.

Art. 200.- En vista de que las partes hubiesen expuesto conforme al artículo anterior, el Juez o Tribunal fallará lo que se estime justo, dentro del tercer día. Esta decisión se admitirán los recursos que procedieron según la cantidad o importare la total regulación; cuya interposición, admisión y substanciación, se sujetarán a la regla que corresponda a la de ella sumaria.

Art. 201.- Si los honorarios de los peritos o de cualquier otro funcionario no sujetos a arancel, fueren impugnados, se citará a otros dos individuos de su profesión.

Art. 202.- No habiéndolos en el pueblo de la residencia del Tribunal o Juzgado que conozca de los autos podrá recurrirse a los inmediatos.

Art. 203.- Los derechos del contador solo podrán cobrarse por la persona que en virtud de nombramiento expreso del Juez o de los interesados hayan servido el cargo.

El 15 de mayo de 1884 se expidió el Código de Procedimientos Civiles que estuvo vigente en el Distrito Federal y en el territorio de Baja California hasta 1932, el cual es el antecedente directo del Código vigente; a continuación se transcribe lo relacionado en condena en costas en ese ordenamiento:

#### **Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y el territorio de Baja California. 1884**

Libro Primero

Título Primero

Capítulo VII Las costas

Art. 141.- Por ningún motivo o acto judicial se cobrarán costas, ni aún cuando se actuare con testigos de asistencia o se practicaren fuera del lugar del juicio.

Art. 142.- Cada parte será inmediatamente responsable de las costas que origine las diligencias que promueva; en caso de condenación en costas, la parte condenada indemnizará a la otra a todas las que hubiere anticipado. La condenación no comprenderá la remuneración del procurador sino fuere agente de negocios titulado, ni la del patrono, sino cuando fuere abogado recibido; cuando un abogado fuere procurador, solo comprenderá sus honorarios la condenación, cuando el mismo se haya encargado de la dirección del juicio sin el patrocinio de otro abogado.

Art. 143.- La condenación en costas será cuando así lo prevenga la ley, o cuando, a juicio del juez, se haya procedido con temeridad o mala fe. Siempre serán condenados:

- I. El que ninguna prueba rinda para justificar su acción o su excepción, si funda en hechos disputados.
- II. El que presentare instrumentos o documentos falsos, o testigos falsos o sobornados.
- III. El que fuere condenado en los juicios ejecutivo, hipotecario, de amparo y de despojo, el que intente alguno de estos juicios si no obtiene sentencia favorable. En estos casos la condenación será en la primera instancia, observándose en la segunda la fracción siguiente.
- IV. El que fuere condenado en dos sentencias conformes de toda conformidad en su parte resolutive, sin tomar en cuenta la declaración sobre costas. En este caso, la condenación comprenderá las costas de ambas instancias.

Art. 144.- Las costas serán reguladas por la parte a cuyo favor se hubieren decretado.

Art. 145.- Presentada la regulación de las costas al Juez o Tribunal ante el cual se hubieren causado, se le dará vista a ella por tres días a la parte condenada, para que exprese su conformidad o inconvincencia.

Art. 146.- Si nada expusiere durante el término fijado la parte condenada, se decretará el pago. Si en el término referido expresare no estar conforme, se

dará vista a las razones que alegue, a la parte que presentó la regulación, la que dentro de igual término contestará a las observaciones hechas.

Art. 147.- En vista de que las partes hubieren expuesto conforme al artículo anterior, el Juez o Tribunal fallará lo que estime justo, dentro del tercer día. Esta decisión se admitirá los recursos que procediere, según la instancia que se encontrare el Juicio o según la cantidad que importare la total regulación.

Art. 148.- Si los honorarios de los peritos o de cualquier otro funcionario no sujeto a arancel, fueren impugnados, se oirán otros dos individuos de su profesión. No habiendo en la residencia del Tribunal o Juez que conozca de los autos, podrá recurrirse a de los inmediatos.

Art. 149.- Los derechos de contador solo podrán cobrarse por las personas que en virtud de nombramiento expreso del Juez o de los interesados hayan servido.<sup>53</sup>

### **II.3. Antecedentes del Derecho Fiscal y Administrativo Mexicano.**

Según el autor Emilio Margáin Manautou, en su obra “De lo contencioso administrativo de anulación o de ilegitimidad”, los antecedentes históricos de lo contencioso administrativo en México se remontan a no más allá de 1937, ignorándose que a mediados del siglo ante pasado se expidió y fue declarado inconstitucional un ordenamiento que se intituló Ley para el Arreglo de lo Contencioso-Administrativo. Pero si constituye antecedente real en la legislación mexicana en cuanto a la regulación del derecho contencioso administrativo, a continuación se señalan brevemente los antecedentes de ésta materia expuestos por el jurista Emilio Margáin en su obra citada.

1º Ley para el Arreglo de lo Contencioso-Administrativo, del 25 de mayo de 1853.

2º Tesis de Vallarta.

3º Ley de la Tesorería de la Federación, del 10 de febrero de 1927.

4º Ley de Justicia Fiscal, del 27 de agosto de 1936.

5º Código Fiscal de la Federación, del 30 de diciembre de 1938.

6º Código Fiscal de la Federación, del 30 de diciembre de 1966

7º Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, del 24 de diciembre de 1966.

8º Código Fiscal de la Federación, del 30 de diciembre de 1981

9º Reformas Constitucionales del 16 de diciembre de 1946, del 19 de junio de 1967 y del 29 de julio de 1987.

#### **1º Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo**

A mediados del siglo ante pasado influyó decisivamente en el avance del derecho mexicano Don Teodosio Lares, tanto en la rama del privado como en la del público. Influenciado por la legislación francesa y en especial por la existencia del Tribunal conocido como Consejo de Estado, don Teodosio Lares formuló el proyecto de Ley para el Arreglo de lo Contencioso-Administrativo, que al ser aprobada por el Poder Legislativo se conoció más por “Ley Lares” que por su propio nombre, debido a la

---

<sup>53</sup> HIDARIO Ramírez, Juan Manuel. La condena en costas procesales en materia Civil. ENEP Acatlán, Universidad Nacional Autónoma de México, Tesis No. 4665. Acatlán, Estado de México. 1995



algarabía que dicha ley provocó en los medios jurídicos mexicanos y que al ser impugnada ante los tribunales judiciales federales, fue declarada inconstitucional.

A continuación, se transcribe íntegramente la citada Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, la cual como se mencionó constituye el antecedente más remoto en la materia contencioso administrativa en México; ésta Ley consta de 14 artículos, muy pocos en comparación con los 81 de su reglamento. En ella se preceptuaba:

#### **Ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo**

Mayo 25 de 1853

Artículo 1º No corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas.

Artículo 2º Son cuestiones de administración las relativas:

I. A las obras públicas.

II. A los ajustes públicos y contratos celebrados por la administración.

III. A las rentas nacionales

IV. A los actos administrativos en las materias de policía, agricultura, comercio e industria que tengan por objeto el interés general de la sociedad.

V. A la inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos.

VI. A su ejecución y cumplimiento cuando no sea necesaria la aplicación del Derecho Civil.

Artículo 3º Los ministros de Estado, el consejo y los gobernadores de los Estados y Distrito, y los jefes políticos de los territorios conocerán de las cuestiones administrativas, en la forma y de la manera que se prevenga en el reglamento que se expedirá con esta ley.

Artículo 4º Habrá en el consejo de Estado una sección que se conocerá de lo contencioso administrativo. Esta sección se formará de cinco consejeros abogados que nombrará desde luego el Presidente de la República.

Artículo 5º La sección tendrá un secretario que nombrará también el Presidente de la República de entre los oficiales de la secretaría del consejo.

Artículo 6º Las competencias de atribución entre la autoridad administrativa y la autoridad judicial, se decidirán en la primera sala de la Suprema Corte, compuesta para este caso de dos magistrados propietarios y de dos consejeros, designados unos y otros por el Presidente de la República. Será presidente de éste Tribunal el que lo fuere de la misma sala, y sólo votará en caso de empate para decidirlo.

Artículo 7º En los negocios de la competencia de la autoridad judicial, nadie puede intentar ante los tribunales una acción, de cualquier naturaleza que sea, contra el Gobierno, contra los Estados o demarcaciones en que se dividan, contra los ayuntamientos, corporaciones o establecimientos públicos que dependan de la administración, sin antes haber presentado a la misma una Memoria en que se exponga el objeto y motivos de la demanda. El reglamento determinará la manera en que deberá ser presentada la Memoria y sus efectos.

Artículo 8º En el caso de embargo de bienes para el pago de cantidades debidas al erario, la demanda de dominio en tercería tampoco podrá ser intentada ante los tribunales sin haber presentado antes una Memoria a la autoridad administrativa.

Artículo 9º Los tribunales judiciales no pueden en ningún caso despachar mandamientos de ejecución, ni dictar providencia de embargo contra los causales del erario o bienes nacionales, ni contra los bienes de los Estados, demarcaciones, ayuntamientos o establecimientos públicos que dependan de la administración.

Artículo 10º Los tribunales en los negocios de que habla el artículo 7º solo pueden declarar en la sentencia el derecho de las partes y determinar el pago.

Artículo 11º Determinado el pago por sentencia ejecutoriada, la manera en que deba verificarse o la autorización de la venta de algunos bienes, si para ello

fuere necesaria, es del resorte exclusivo de la administración, en los términos que expresará el reglamento respectivo.

Artículo 12º Los agentes de la administración en los casos que deben representarla en juicio, los Estados, demarcaciones, ayuntamientos, corporaciones y establecimientos públicos que estén bajo la protección y dependencia del Gobierno, no pueden entablar litigio alguno sin la previa autorización de la autoridad administrativa, de la manera que disponga el reglamento.

Artículo 13º Los tribunales judiciales no pueden proceder contra los agentes de la administración, ya sean individuos o corporaciones, por crímenes o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, sin la previa consignación de la autoridad administrativa.

Artículo 14º Instalada que sea la sección de lo contencioso, se pasarán a ella los expedientes que correspondan conforme a esta ley.

## 2º Tesis de Vallarta

Ignacio Vallarta, siendo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo la inconstitucionalidad de la Ley Lares por considerarla violatoria de la división de poderes que recogía nuestra Constitución, porque la existencia de un tribunal administrativo implicaba la reunión de dos poderes en una sola persona: el Ejecutivo y el Judicial, en materia administrativa, en el Presidente de la República.

## 3º Ley de la Tesorería de la Federación del 10 de febrero de 1927

Este ordenamiento estableció en su Capítulo V un juicio de oposición que se sustanciaba ante el Juzgado de Distrito de la jurisdicción del opositor, dentro de los treinta días siguientes al otorgamiento de la garantía del interés fiscal y gastos de ejecución; sin que en ningún caso debiera tenerse como garantía el secuestro llevado a cabo por la autoridad administrativa juicio contenido en los artículos 60 y 61 de dicha ley.

Según el artículo 62 transcurrido el término de treinta días sin que se hubiese formulado, se tenía por consentida la resolución administrativa; conforme al artículo 63, si la oficina exactora no recibía aviso oportuno del Juzgado correspondiente, de que ante él se había presentado la demanda o no se acreditaba este hecho con certificado expedido por el Juzgado, continuaba adelante el procedimiento de ejecución.

No obstante el respaldo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación dio a este juicio, al resolver que el juicio de amparo es improcedente cuando el particular tiene un recurso ordinario de defensa, muy pronto se observó que no era el camino indicado para resolver las controversias ante la hacienda pública mexicana y el contribuyente, porque era un juicio largo y deficiente; no había comunicación entre los Agentes del Ministerio Público y las autoridades fiscales; otorgada la garantía del interés fiscal el contribuyente perdía interés en continuar el juicio.

#### 4º y 5º Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936 y Código Fiscal de la Federación del 30 de diciembre de 1938.

Al crearse el Tribunal Fiscal de la Federación en 1937, mediante la expedición de la Ley de Justicia Fiscal (Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1936), se puso en tela de duda la constitucionalidad de dicho tribunal administrativo, afirmándose que era un tribunal cuya existencia pugnaba con las ideas expuestas por Vallarta en 1853, con criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, aún más, de juristas al servicio del Estado. Permitir que la administración a través de un órgano autónomo, no subordinado jerárquicamente al Presidente de la República o al Secretario de Hacienda, tuviese la oportunidad de corregir sus propios errores a través de un procedimiento cuyos resultados el particular podría aún impugnar a través del juicio de amparo, fue una solución que hoy se puede calificar como certera, pero en ese entonces generaba numerosas dudas.

Este tribunal se estableció inicialmente con competencia exclusiva sobre materia tributaria, pero mediante diversas reformas se le ha ido ampliado para agregarle la posibilidad de conocer sobre problemas de naturaleza administrativa, situación que será analizada más adelante, hasta la creación de lo que hoy es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La Ley de Justicia Fiscal tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de 1938 y el 1º de enero del año siguiente entró en vigor el Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1938, el cual que recogió el contenido de la Ley de Justicia Fiscal y, además, incorporó todo lo relativo a los sujetos y elementos de la obligación tributaria, procedimiento económico-coactivo e infracciones y sanciones.

La expedición del Código Fiscal de la Federación constituyó un extraordinario avance para la legislación tributaria mexicana hasta el momento de su derogación el 31 de marzo de 1967. Éste Código Fiscal no originó mayores problemas para la hacienda pública y los contribuyentes. Los defectos de técnica legislativa de que adolecía se fueron corrigiendo mediante diversas reformas que se le hicieron durante su vigencia.

#### 6º Código Fiscal de la Federación del 24 de diciembre de 1966

Entró en vigor el 1º de abril de 1967, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 19 de enero de 1967, se expidió como consecuencia de las recomendaciones que en materia tributaria formuló la Organización de Estados Americanos y el Banco Interamericano de Desarrollo, que tendían a lograr el que los países latinoamericanos hiciesen evolucionar su legislación tributaria con el objeto de que obtuviesen una correcta tributación de sus habitantes, en bien de su desarrollo económico.

Estos organismos internacionales, encargaron a un grupo de distinguidos juristas sudamericanos la elaboración de un moderno código tributario, sobre el cual nuestro legislador se orientó para estructurar el Código Fiscal de la Federación de 1966.

Podemos sostener que este ordenamiento no constituyó un avance para el Derecho tributario mexicano, como lo fue el Código Fiscal de la Federación de 1938, por cuanto que en el nuevo ordenamiento simplemente se hizo una reestructuración del anterior, agrupándose las disposiciones en los términos del citado modelo de código tributario, corrigiéndose errores de técnica legislativa, así como subsanándose algunas de las lagunas existentes. Se eliminaron del mismo las normas relativas a la organización del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, que se consignaron en la Ley Orgánica del mismo promulgada el 24 diciembre de 1966 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1967.

#### 7º Código Fiscal de la Federación del 30 de diciembre de 1981

Este ordenamiento se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1981, debiendo entrar en vigor el 1º de septiembre de 1982. Pero por los problemas que surgieron a raíz de la crisis económica en que se vio envuelto el país en ese año, el Congreso de la Unión dispuso que entrara en vigor hasta el 1º de abril de 1983, pero con motivo de las reformas que se le hicieron en diciembre de 1982 se estableció, en disposición transitoria, que el Código entrara en vigor el día 1º de enero de 1983, excepción hecha del Título VI “Del Procedimiento Contencioso”, que entró en vigor hasta el 1º de abril de ese año. Las principales novedades de este Código Emilio Margáin, las resumen en lo siguiente:

- a) El concepto de tasa o derechos se circunscribió para la explotación de bienes o prestación de servicios sobre los cuales el Estado ejerce un poder de monopolio.
- b) Se reconoce, por primera vez, la existencia de la contribución especial a través de las aportaciones de seguridad social y por reformas posteriores de la contribución de mejoras, pero restringida a obras hidráulicas.
- c) Se centraliza todo lo concerniente a los recursos administrativos.
- d) Se acogen las multas fijas para determinadas infracciones, especialmente para sancionar las omisiones de contribuciones.
- e) Se regulan por separado todo lo relativo a los derechos y obligaciones de los contribuyentes, de las facultades de las autoridades fiscales.
- f) Se elimina el uso de la palabra causante y en su lugar se adopta, correctamente, el término contribuyente.
- g) A partir de 1990 sólo se prevé el recurso de revisión que las autoridades demandadas pueden hacer valer contra las sentencias emitidas en su contra por las Salas Regionales y Sala Superior del citado Tribunal.

#### 8º Reformas Constitucionales del 16 de diciembre de 1946, del 19 de junio de 1967 y del 29 de julio de 1987

Para salvar las críticas de la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación, en 1946 se procedió a reformar el artículo 104 de la Constitución estableciéndose que “En los juicios en que la Federación está interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de ... tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados

de plena autonomía para dictar sus fallos”, reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1946.

Como consecuencia de la referida reforma constitucional se estableció, en favor de las autoridades hacendarias, el recurso de revisión fiscal contra las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación, en asuntos en que el crédito se encontraba determinado y fuese mayor de \$20,000.00, o bien, cuando el crédito era indeterminado.<sup>54</sup>

Todas las dudas, hasta ese momento existentes, con respecto a la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación o de la existencia de tribunales de lo contencioso administrativo, desaparecieron con las reformas al artículo 104 constitucional de 1967, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 25 de octubre de 1967 y, sobre todo, con la promulgada el 29 de julio de 1987, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 10 de agosto de 1987 por medio de las cuales se adicionó la fracción XXIX-H al artículo 73 y la fracción I-B al artículo 104, que nos indican:

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

...XXIX-H. 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...

Artículo 104.- Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

...I-B. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los tribunales colegiados de circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo directo, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los tribunales colegiados de distrito no procederá juicio o recurso alguno.

Posteriormente a estos antecedentes, señalados por Emilio Margáin encontramos los señalados por Manuel Lucero Espinosa el cual en el Prólogo a la séptima edición de su obra Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal textualmente nos señala:

“En los últimos siete años la evolución del juicio contencioso-administrativo federal ha tenido tres manifestaciones trascendentales.

La primera fue la expedición de la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada en el Diario Oficial el 15 de diciembre de 1995, que amplió la competencia material de dicho órgano jurisdiccional, dado que de acuerdo con la redacción de fracción XIII del artículo 11 de dicho ordenamiento legal, sería competente para conocer de resoluciones que recayeran al recurso de revisión previsto en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

---

<sup>54</sup> MARGÁIN Manautou, Emilio, De lo Contencioso Administrativo, de anulación o de ilegitimidad, Editorial Porrúa, México, D.F. 2004 págs. 67-76

En segundo lugar tenemos la reforma efectuada al Código Fiscal de la Federación, mediante la Ley que establece y modifica diversas Leyes Fiscales, publicada en el Diario Oficial citado, el 30 de diciembre de 1996, que vino a modificar el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, en los siguientes aspectos: a) estableció obligación de examinar en primer lugar las causales de ilegalidad que pudieran llevar a declarar la nulidad lisa y llana de las resoluciones impugnadas; b) abandonó el sistema de litis cerrada, para permitir que los gobernados, en el caso de impugnar resoluciones de recursos administrativos, planteen cuestiones novedosas no esgrimidas en el recurso, al momento de dictar sentencia se puedan anular las resoluciones impugnada y recurrida; y c) facultó a las salas del Tribunal citado para declarar de oficio la nulidad de la resolución impugnada, por incompetencia de la autoridad que la dictó, y por la ausencia de fundamentación o motivación de dicha resolución.

En tercer lugar se dieron las reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y al Código Fiscal de la Federación, realizadas a través del Decreto por el que se reforman diversas disposiciones fiscales, publicado en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 2000. Conforme el primer ordenamiento citado se reformó la denominación del Tribunal Fiscal de la Federación por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y además se volvió a reformar la fracción XIII del entonces artículo 11 de esa ley, a fin de establecer la competencia, no sólo para resolver los juicios en contra de resoluciones que concluyan el recurso de revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sino también para conocer de las controversias respecto de los actos dictados por las autoridades administrativas, que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la referida ley procedimental; asimismo se incorpora la competencia para conocer demandas contra resoluciones negativas fictas configuradas en las materias que son de la competencia de dicho Tribunal. Además se facultó a la Sala Superior para determinar la jurisdicción territorial de las salas regionales, así como su número y sede; y, por último, se modificó la competencia territorial de las salas regionales, en cuanto que ahora serán competentes para conocer del juicio aquellas en donde se encuentre la sede de la autoridad demandada; situación que, como se verá más adelante, ha sido modificada.

En cuanto a las reformas del Código Fiscal de la Federación, entre otras tenemos las siguientes: a) se cambia el nombre de “Procedimiento Contencioso Administrativo” por el de “Juicio Contencioso Administrativo”; b) se establece que el actor debe señalar domicilio para oír y recibir notificaciones en la jurisdicción de la sala regional, y de no hacerlo, las notificaciones se le harán por lista; c) se establece como facultad de las salas, y a petición de parte, el otorgamiento de la suspensión de la ejecución del acto impugnado; d) se establece la posibilidad de señalar domicilio electrónico para recibir notificaciones; e) se regulan los exhortos entre las salas regionales; f) se establece que en la sentencia se podrá declarar la existencia de un derecho subjetivo, cuando previamente se pruebe su existencia, y condenar al cumplimiento de una obligación, además de anular la resolución impugnada; g) se le otorga al pleno de la Sala Superior la facultad para establecer jurisprudencia por contradicción de tesis”.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> LUCERO Espinosa, Manuel, Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal, ed. Porrúa, 8ª edición, México, Distrito Federal, 2003. Prólogo a la séptima edición.

En cuanto a los orígenes del establecimiento del contencioso administrativo en nuestro país, el autor Manuel Lucero, al igual que Emilio Margáin, nos señala que este tiene su antecedente en la Ley para el Arreglo de lo Contenciosos Administrativo, del 25 de noviembre de 1853, conocida como Ley Lares, en la que se prohíbe a los tribunales judiciales actuar sobre las cuestiones de la Administración por la independencia de sus actos y sus agentes frente al Poder Judicial, con lo que se concede al Consejo de Estado el carácter de Tribunal Administrativo para conocer las controversias relativas a obras públicas, contratos de la administración, rentas nacionales, policía, agricultura, industria y comercio.

Señalan de igual forma, que éste planteamiento provocó diversas controversias, hasta el punto de que siendo Ignacio L. Vallarta Ministro de la Suprema Corte de Justicia sostuvo la inconstitucionalidad de dicha ley, ya que se le consideraba violatoria de la división de poderes, porque la existencia del Tribunal Administrativo, implicaba la reunión de dos poderes, el Ejecutivo y el Judicial, en la persona del Presidente de la República.

Lucero Espinosa señala que bajo el régimen del Imperio de Maximiliano se expidió la ley del 1º de noviembre de 1865, que también establecía el Consejo de Estado, la cual le atribuía, entre otras facultades, la de formar el contencioso administrativo. En forma similar, se estableció la Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta, creada por la Ley para la Recaudación de los Impuestos establecidos en la Ley de Ingresos vigente sobre Sueldos, Salarios, Emolumentos, Honorarios y Utilidades de las Sociedades y empresas, de 21 de febrero de 1924, la cual subsistió en la Ley del Impuesto Sobre la Renta de 18 de marzo de 1925. Dicha junta revisora conocía de las reclamaciones que se formularan contra las resoluciones de las Juntas Calificadoras, al calificar las manifestaciones de los causantes, interpuestas tanto por los causantes como por las oficinas receptoras.

Considera que otro antecedente importante del contencioso administrativo en México lo tenemos en la Ley de la Tesorería de la Federación, del 10 de febrero de 1927, la cual en su capítulo V estableció un juicio de oposición, que se promovía ante los Juzgados de Distrito, y que debía agotarse previamente a la interposición del juicio de amparo. Así, se llega al 27 de agosto de 1936 en que se elabora la Ley de Justicia Fiscal que estableció el Tribunal Fiscal de la Federación, como un Tribunal con autonomía para dictar sus fallos, por delegación de facultades que la propia ley establece: es decir un Tribunal Administrativo de Justicia delegada. Con la creación de este Tribunal se suprimen el Jurado de Infracción Fiscal y la Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta, y se derogan los preceptos de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación que establecían el juicio de oposición aludido, y los asuntos pendientes de resolución ante tales órganos, y dicho juicio, pasaron al Tribunal Fiscal para su resolución.

El establecimiento del Tribunal Fiscal de la Federación dio lugar a muchas controversias sobre su constitucionalidad, aspecto que fue resuelto por la Suprema Corte 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.<sup>56</sup>

El doctor Luis Humberto Delgadillo, en su libro Principios de Derecho Tributario cita a la doctora Hedúan Virués, en su libro “*Las funciones del Tribunal Fiscal de la Federación*” la cual explica que la constitucionalidad de la competencia atribuida al entonces Tribunal Fiscal de la Federación tiene los siguientes fundamentos:

- a) El hecho de que la Suprema Corte en ningún momento haya objetado la constitucionalidad de organismos administrativos encargados de revisar resoluciones en materia fiscal.
- b) La interpretación jurisprudencial del artículo 14 constitucional, conforme a la cual, si bien la garantía que consagra es la de que se siga un juicio, éste puede consistir en un procedimiento contencioso de carácter jurisdiccional promovido ante autoridad administrativa.
- c) La liquidación y el cobro de las prestaciones fiscales debe regularse en dos periodos: el oficioso, dentro del cual el Estado ejerce unilateral y ejecutivamente funciones de Poder Público, y el contencioso, que tiene por objeto la revisión, en vía jurisdiccional, de los actos que se producen por el ejercicio de dichas atribuciones, revisión que tradicionalmente en nuestro país se ha ejercido a través del juicio de amparo.
- d) La ubicación del Tribunal Fiscal de la Federación dentro del marco del Poder Ejecutivo no implica ataque al principio constitucional de la separación de poderes, ya que la seguridad del particular se encuentra garantizada al poder interponer el juicio de amparo en contra de las resoluciones del Tribunal Fiscal de la Federación.

Sigue señalando la misma autora que actualmente la constitucionalidad de dicho Tribunal ya no se discute, toda vez que si bien la Constitución de 1917 en el texto original del artículo 104, no previó la existencia de tribunales administrativos, lo cierto es que se le 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 el artículo 73 constitucional se reformó para darle atribuciones al Congreso de la Unión para establecimiento de tribunales administrativos. Este proceso culminó con las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 10 de agosto de 1987, que adiciona la fracción XXIX-H al artículo 73 constitucional, a fin de otorgar facultades 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>

Al respecto, Lucero Espinosa expone que mucho se ha discutido acerca del carácter del contencioso administrativo que se tramita ante el ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sin que a la fecha exista doctrinalmente un consenso general; algunos autores, entre ellos Emilio Margáin Manatou, consideran que este

---

<sup>56</sup> *Ibidem*.

<sup>57</sup> DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto; *Principios de Derecho Tributario*. Cuarta Edición, Editorial Limusa, México, 2004. Pág. 201



Tribunal es de anulación; en cambio, para otros, se trata de un tribunal de plena jurisdicción; en el entendido de que con lo preceptuado dentro de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a causa de las reformas con las que ha contado la materia se advierte que evidentemente el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es de plena jurisdicción.<sup>58</sup>

Por su parte, Luis Humberto Delgadillo, señala las diferencias sustanciales entre un contencioso de anulación, objetivo o de ilegitimación, y un contencioso de plena jurisdicción o subjetivo, pueden identificarse en cuanto a su finalidad, al procedimiento, a su sentencia y a sus efectos.

Con respecto a su finalidad tenemos que en el Tribunal de simple anulación sólo se busca el mantenimiento de la legalidad en la actuación de la Administración, por tal motivo se ha instaurado este tipo de contencioso para conocer la afectación de un interés legítimo; mientras que en el de plena jurisdicción se pretende el reconocimiento o la reparación de un derecho subjetivo vulnerado por el acto administrativo, por lo tanto, este contencioso se estableció para conocer sobre la violación de derechos subjetivos.

En cuanto a la finalidad de nuestro contencioso administrativo, fue instaurado para la protección de los derechos subjetivos públicos, pues para la procedencia del juicio es necesaria la afectación del interés jurídico del demandante, como se desprende a contrario sensu de la fracción I del artículo 8º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Por lo que respecta al procedimiento, en el de anulación se desarrolla en juicio simple, sin que sea indispensable la participación de la Administración como parte demandada pues su intervención solo se reduce a rendir un informe que le requiere el tribunal. La administración, en el contencioso de anulación no es parte; Su intervención consiste más en informar que en defender. Hay en este juicio un interés mayor en rever el acto y conformarlo a la legalidad que en dar razón a la Administración Pública o al recurrente y el Tribunal suple las deficiencias que hubiesen en el recurso. En cambio, el procedimiento en el contencioso de plena jurisdicción es de tipo judicial, con la participación de una parte demandante y una demandada, un proceso con todas sus etapas procedimentales: instrucción y sentencia o juicio, dando oportunidad a los contendientes a formular sus acciones y defensas correspondientes, así como la aportación de pruebas que consideren pertinentes.

El contencioso administrativo regulado por la 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.

Con respecto a la sentencia el de simple anulación sólo se constriñe a declarar la validez o nulidad del acto, según corresponda; en cambio, en el de plena jurisdicción se emite una sentencia de condena.

---

<sup>58</sup> LUCERO Espinosa, Manuel, *Op. Cit.*

Conforme a esta categoría, nuestro contencioso administrativo en algunos casos es de anulación pues sólo se constriñe a declarar la validez o nulidad; sin embargo, en otros casos la sentencia trae como consecuencia una condena para la autoridad demandada, como por ejemplo en los casos de pensiones civiles o militares, cuando la nulidad es para el efecto de que se otorgue el actor una pensión mayor de la que había considerado la demandada, o en los casos de devolución de impuestos, en la que se condena la devolución de estos; o bien en el caso de la condena en costas.

Finalmente, en cuanto a los efectos de la sentencia, la que dicta el tribunal en el contencioso objetivo solo logra anular la resolución combatida, a través de una declaración que no puede ser ejecutada por el propio tribunal, en tanto que en el de plena jurisdicción el tribunal si puede ejecutar sus resoluciones en virtud de que busca el restablecimiento de un derecho subjetivo.<sup>59</sup>

Conforme a esto último, el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es de plena jurisdicción, pues dicho órgano jurisdiccional a partir de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo cuenta con medidas para asegurar el cumplimiento de las resoluciones emitidas por éste, cuestión que será analizada en los subcapítulos dos y tres del capítulo cuarto de la presente investigación.

Acorde con este análisis, es posible concluir que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es de plena jurisdicción.

Como órgano jurisdiccional, 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. Su propósito es mantener la División de Poderes y el respeto a la acción del Poder Ejecutivo Federal. Se creó mediante una ley federal, con la denominación y reconocimiento de un tribunal administrativo 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. A través del decreto por el que se reforman diversas disposiciones fiscales, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 2000, por ese mismo decreto, se reformó la denominación del Tribunal Fiscal de la Federación por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.<sup>60</sup>

Por su parte, Adolfo Treviño Garza en su obra intitulada Tratado de Derecho Contencioso Administrativo menciona los antecedentes históricos del derecho

---

<sup>59</sup> DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, *Op. Cit.* Pags. 202-204

<sup>60</sup> LUCERO Espinosa, Manuel, *Op. Cit.*

contencioso administrativo en otros países, en cuyo caso relata los casos de Francia y España.

En Francia, la justicia administrativa, se inició por medio de la Antigua Comisión de lo Contencioso Administrativo, la cual solo se encargaba de formar la instrucción y de preparar la relación para enviar la queja a la Asamblea General del Consejo, quien ejercía con plenitud la justicia administrativa. Esta Comisión tuvo vigencia hasta el 3 de marzo de 1849, cuando se establecieron dos grados para conocer las reclamaciones de los particulares en contra de los actos de gobierno: el primero, ante los ministros, los prefectos y el Consejo de Prefectura, y el segundo, ante el Consejo de Estado.

Como relata Don Teodosio Lares: “Presentada la demanda al prefecto, como presidente del consejo de prefectura, y depositada en la secretaría del prefecto, se le da aviso de ella por la vía administrativa a la parte contraria, de cuyo interés se trate, comunicándole los documentos o piezas que se hayan presentado. Este aviso tiene lugar de citación y emplazamiento. Síguese luego la instrucción administrativa, que se forma por escrito, a no ser que se trate de contravenciones a policía urbana, en cuyo caso el consejo juzga mediante un proceso verbal. El consejo provee todos los decretos preparatorios para la instrucción de la causa, y ordena el examen de peritos, vista de ojos, información de testigos y demás diligencias que se ofrezcan, observando el código de procedimientos civiles en todo lo que se compatible con la celeridad administrativa. De manera que el juramento de los peritos, sus recusaciones, las declaraciones de los testigos y sus tachas, deben ser admitidas en todos los casos previstos en el referido código.

El consejo puede también proveer los autos interlocutorios ... formada la averiguación sumaria, se oye indispensablemente la defensa de la parte interesada. Este derecho de defensa es tan sagrado ante el tribunal administrativo, como ante cualquiera otra jurisdicción, de suerte que, si la parte no ha presentado su defensa, y el consejo ha decidido en rebeldía, la parte interesada tiene el derecho de oponerse a la decisión hasta la ejecución que la condena. Concluida la instrucción, y oída la defensa de la parte, se pronuncia la defensa definitiva que debe ser motivada sobre cada uno de los capítulos de la demanda bajo pena de nulidad, y si impone alguna condenación, debe citar la ley que se funde ... la sentencia definitiva puede ser reclamada por un tercer opositor, cuando ofende los derechos de una persona que no ha sido ni llamada ni representada en el litigio, y que después no haya ratificado la sentencia por una ejecución voluntaria ... la apelación al Consejo de Estado se interpone de las sentencias definitivas, ó de las interlocutorias. De los autos o decretos preparatorios, sino juntamente con los definitivos. La apelación de las sentencias pronunciadas, en falta de pruebas que no ha dado la parte, no se admite, porque le queda el recurso de oposición.

...

Debe interponerse la apelación bajo pena de nulidad en el término de tres meses contados desde el día siguiente al de la notificación, que debe hacerse a la parte que ha sido condenada, y no incluyéndose el día en que se concluye el plazo, según la regla que dice *dies termini non computatur in termino* ... una petición que da principio al litigio, una sentencia en juicio contradictorio, la notificación cierta de esta sentencia, y el recurso de apelación al Consejo de Estado, dentro de tres meses, recurso que generalmente no tiene el efecto suspensivo; he aquí todo el código de procedimientos

del tribunal administrativo. El juicio es escrito y a puerta cerrada, y en esto la organización es viciosa ... En la segunda instancia ante el Consejo de Estado, el debate marcha con más gravedad, las formas de procedimiento son más amplias, y se asemejan más a las formas judiciales. El recurso de apelación se mejora por medio de un escrito firmado de abogado, se deposita en la secretaría, y se notifica a la parte que ha litigado en primera instancia. Esta notificación se hace en virtud de la ordenanza de que sea comunicada, la cual debe también notificarse dentro del término de tres meses, bajo la pena de la pérdida del derecho.”<sup>61</sup>

Por su parte, en España, el procedimiento administrativo era conforme a las reglas del procedimiento civil, pues existían tribunales ordinarios de la administración, en primera instancia, y los consejos provinciales y los consejeros eran recusables como los jueces civiles.

Don Teodosio Lares, con relación al procedimiento que se seguía en España, nos sigue refiriendo:

“En los negocios contenciosos de la administración, la demanda se entabla ante el consejo provincial, y se presenta en la secretaría del jefe político, y éste manda que se dé cuenta por la secretaría del consejo. Los poderes, se extienden *apud acta*, ante el secretario del consejo. Dada cuenta con la demanda, el consejo manda dar traslado de ella a la parte contraria por el término de siete días, y nombra consejero ponente, quien es el encargado de preparar, poner y fijar las cuestiones en que los litigios que se sustancian ante él. El auto en que se manda el traslado, se notifica, y verificada la contestación si se estima necesaria la réplica, y contra réplica, se concede para cada una el término de cuatro días. Terminada así la discusión, se manda pasar las actuaciones al consejero ponente, y oída su propuesta, se recibe el negocio a prueba por el término que se estima conveniente, no excediendo de treinta días, y se señalan los hechos que deben probarse. Se reciben las pruebas, se examinan los testigos, los peritos, y se practican todas las diligencias conducentes. Y concluidas, se señala día para la visita del negocio en audiencia pública, y se oyen los informes orales de los abogados de las partes. Se dan los autos por conclusos, y se pronuncia la sentencia por el consejo, la cual se firma por el vicepresidente y secretario.

...

Contra la sentencia de primera instancia, se admiten cuatro recursos: el de apelación ante el consejo real, el de aclaración de la misma sentencia, el de nulidad, y el de rescisión. El de apelación debe interponerse precisamente dentro de diez días contados desde la fecha de notificación de la sentencia. Admitido, se mandan pasar al consejo real las certificaciones de los escritos de demanda, contestación, réplica y contra réplica, testimonio de la prueba practicada, y de la sentencia definitiva.

...

El de aclaración o interpretación de la sentencia, se interpone ante el mismo consejo que la pronunció, para que la aclare, si es contradictoria, ambigua o confusa. El término para interponer este recurso es el de cinco días. Del escrito en que se interpone, se da traslado a la contraria por un breve término, y se manda sobreseer en la ejecución de la sentencia. Dada la contestación, se cita para la visita, y se pronuncia el auto aclaratorio dentro del tercer día.

---

<sup>61</sup> LARES, Teodosio. *Lecciones de Derecho Administrativo*, p. 388, edición de 1852 citado por Adolfo Treviño Garza en *Tratado de Derecho Contencioso Administrativo*.

...

Todo defecto cometido en la sustanciación y fallo del juicio, si es de tal gravedad que le priva de su validez, y de sus efectos, da lugar al recurso de nulidad, para el cual se concede el mismo término que el de la apelación. Si la nulidad es del procedimiento, el recurso debe interponerse luego para ante el mismo consejo provincial, a fin de que lo reforme, y si es de la sentencia por su contenido, sólo puede interponerse después e ella para ante el consejo real.

....

Contra la sentencia dictada en rebeldía, hay el recurso de rescisión, que tiene por objeto abrir el juicio al rebelde que acude a exponer sus excepciones. Debe solicitarse dentro de los quince días siguientes al de la publicación de la sentencia, o dentro del término que se haya señalado al contumaz en la misma sentencia. Presentado el escrito en que se solicita, se señala al reclamante un término que no pueda exceder de la mitad del ordinario, para que dentro de él exponga y justifique sus excepciones. Y luego se pronuncia la sentencia, de la que pueden interponer los recursos de apelación, aclaración o nulidad según los casos.

...

La segunda instancia debe seguirse dentro del consejo real, precisamente por abogados del mismo consejo, de manera que las partes tienen necesidad de dar o de sustituir los poderes en ellos para que sigan la instancia. Presentado el escrito en que se mejora la apelación, se manda dar copia de él al apelado. Éste contesta dentro del término de veinte días, y se concede réplica si se estima necesario. Se da traslado al fiscal, y dándose por concluida la discusión escrita, por la sección de lo contencioso que ha instruido la causa, se manda poner en conocimiento del vicepresidente del consejo, a efecto de que se señale el día para la visita. En audiencia pública se oyen los informes de los abogados, y se pronuncia la sentencia, o más bien, la resolución del consejo que se consulta al rey, quien decide aprobándola”.<sup>62</sup>

Como antecedentes en México, el autor Adolfo Treviño Garza nos enseña que una vez declarada inconstitucional la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, la justicia administrativa en México por disposición de la fracción I del artículo 97 de la Constitución de 1857, se manejaba por medio de los Tribunales de la Federación que les permitía conocer de las controversias suscitadas sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales. Este criterio se aplicaba mediante los Códigos Federales de Procedimientos Civiles de 1897 y 1908 al regular algunos procedimientos en los juicios seguidos por los administrados contra las autoridades administrativas federales en los campos de nacionalidad y extranjería, expropiación y patentes.

En este sentido, el autor citado, señala que dichas disposiciones contenidas en los Códigos de Procedimientos Civiles carecieron de una presencia relevante durante muchos años, hasta que el 10 de febrero de 1927 se promulgó la Ley de la Tesorería de la Federación, de la cual ya nos hemos referido anteriormente en los antecedentes citados y por medio de la cual establecía en su capítulo quinto, un juicio de oposición en contra de reclamaciones fiscales, que se sustanciaba ante el Juzgado de Distrito de la jurisdicción del opositor, y se presentaba dentro de los treinta días siguientes al otorgamiento de la garantía del interés fiscal y de los gastos de ejecución. Si transcurrido el término anterior no se formulaba la demanda, se tenía por consentida

---

<sup>62</sup> *Ibídem.*

la resolución administrativa y la oficina exactora continuaba adelante con el procedimiento de ejecución, en caso de no recibir un aviso de Juzgado de Distrito, en el que le anunciara que se había presentado la demanda.

Asimismo, comenta en cuanto a la Ley de Justicia Fiscal que en 1936 se entregó la justicia administrativa a tribunales ordinarios al crearse el Tribunal Fiscal de la Federación en la Ley de Justicia Fiscal de fecha 27 de agosto de 1936 pero mediante una "jurisdicción delegada" dado que los fallos los dictaba a nombre del poder ejecutivo. Posteriormente, hace referencia al Código Fiscal de la Federación de 1938, mismo que de igual manera que los autores citados con anterioridad, señala que la legislación tributaria evolucionó con el objeto de obtener una correcta tributación por parte de los habitantes en bien de su desarrollo económico.

Si bien, este Código Fiscal de la Federación no constituía un avance extraordinario, se puede considerar que en éste se asumía un carácter estrictamente judicial, en el cual se corrigieron errores de técnica administrativa así como lagunas existentes y se eliminaron las normas relativas a la organización del Tribunal Fiscal, las cuales se consignaron en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, como novedad, señala que en ese código ya se encontraba un capítulo relativo a recursos. Los particulares sólo tenían a su disposición el recurso de queja; en cambio, las autoridades podían agotar, al igual que los particulares, el de queja y en forma exclusiva el de revisión ante el Tribunal en Pleno así como el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El recurso de queja contra las sentencias emitidas por las salas del Tribunal Fiscal de la Federación, procedía cuando se emitían violando una jurisprudencia establecida por el Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación y se tramitaba ante el propio Pleno. Además, para los efectos del amparo, se consideraba obligatoria su interposición.

La importancia inicial del Tribunal Fiscal de la Federación era exclusivamente en materia tributaria, pero con el tiempo se ha ampliado al agregarse la posibilidad de conocer sobre problemas de naturaleza administrativa como del IMSS: el conocimiento de multas por infracción a cualquier norma administrativa federal; asuntos sobre pensiones y demás prestaciones de los miembros del Ejecutivo, de la Fuerza Aérea o de la Armada Nacional; sobre pensiones civiles; sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas de cualquier dependencia federal; sobre responsabilidades de servidores públicos federales, etc.

Ahora bien, las materias agraria, electoral, de competencia económica del Estado, administrativo del trabajo y la competencia constitucional del Ministerio Público, son consideradas como jurisdiccionales administrativas especiales y cada una de ellas tiene reglamentaciones y órganos jurisdiccionales de defensa los que cuentan con decisión propia como son los Tribunales Agrarios, Electorales, Juntas de Conciliación y Arbitraje, Tribunales de Arbitraje Internacional, entre otros. Por lo anterior estas materias no están contempladas dentro la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En cuanto a los fundamentos constitucionales del derecho contencioso administrativo, el autor citado resalta que las anteriores leyes fiscales no tenían sustento constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en tal

virtud, para conceder ese sustento, se hicieron reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los días 16 de diciembre de 1946 y 19 de junio de 1967. La primera de dichas reformas fue al artículo 104 de la Constitución, al que se adicionó un segundo párrafo para quedar como sigue:

**Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1946:**

“En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia, contra las sentencias de segunda instancia o contra las de tribunales administrativos creados por la ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos”.

Tiempo después, en reforma también al artículo 104 Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1967, se determinó:

“Las leyes federales podrán instituir 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 territorios Federales, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.”

Fue con esta reforma con la que por primera vez en la Constitución se utilizó el término “Tribunales de lo Contencioso Administrativo”, y a partir de entonces se utilizó de forma habitual, porque antes solo se hablaba de “Tribunales Administrativos”.

A su vez en el Diario Oficial de la Federación del 8 de octubre de 1974, se publicaron dos reformas que consistieron en agregar dos párrafos a la referida fracción I del artículo 104 constitucional, quedando el referido artículo, además de las reformas contenidas en los dos párrafos anteriores, con los siguientes agregados:

“Procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones definitivas de dichos tribunales administrativos, sólo en casos que señalen las leyes federales, y siempre que esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa”

“La revisión se sujetará a los trámites que la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y la resolución que en ella dicte la Suprema Corte de Justicia, quedará sujeta a las normas que regulan la ejecutoriedad y cumplimiento de las sentencias de amparo.”

En el Diario Oficial de la Federación del 5 de enero de 1988, cuando se amplió la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, estos últimos dos párrafos de la referida Fracción I-B del artículo 104 Constitucional, se convirtieron en uno solo que quedó de la manera como se cita a continuación, siendo éste el artículo vigente hasta la fecha.

“De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalan las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los

trámites que la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno.”<sup>63</sup>

En cuanto a la creación de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en el año 2006, cabe señalar que la mayoría de las disposiciones contenidas en la misma eran comprendidas en el Título VI del Código Fiscal de la Federación de 1981 y para su instauración existieron dos iniciativas legislativas, conforme a las cuales se pretendió dar al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de un procedimiento más ágil y eficiente, para satisfacer la nueva competencia administrativa con la que ya contaba.

La primera iniciativa fue presentada por el senador Fauzi Hamdan Amad, del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, la cual contiene el proyecto de Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. La segunda iniciativa proviene del senador David Jiménez González, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, que contiene el proyecto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación y de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En cuanto a la Ley Fauzi Hamdan, cabe señalar que el proyecto de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, como lo señalamos anteriormente, tuvo su base en el entonces procedimiento previsto en el Título VI del Código Fiscal de la Federación, al cual se le hicieron las adecuaciones que se estimaron pertinentes para establecer un nuevo procedimiento, que según el senador fuera ágil, seguro y transparente.

Entre los aspectos relevantes que se pretendía incorporar a este ordenamiento legal, es decir figuras nuevas en el procedimiento contencioso administrativo, contenidos en la iniciativa de ley se encontraban los siguientes:

- a) Impugnación de actos administrativos de carácter general, excepto reglamentos.
- b) Incorporación de la condena de costas al actor cuando promueva el juicio con propósitos notoriamente dilatorios.
- c) Incorporación del pago de la indemnización al particular, por los daños o perjuicios que se le hayan causado, por una actuación administrativa ilegalmente grave, sin que la demandada se allane a la pretensión del gobernado.
- d) Reducción de los plazos para la presentación de la demanda y su contestación, así como de su ampliación y la correspondiente contestación.
- e) Mejoramiento del sistema de la suspensión de la ejecución del acto impugnado, incluyendo la suspensión con efectos restitutorios.
- f) Inclusión de un procedimiento para hacer cumplir las sentencias del Tribunal.

En cuanto a la iniciativa de Ley por parte del senador David Jiménez, en el proyecto que reformaría, adicionaría, y derogaría diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación y de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y

---

<sup>63</sup> TREVIÑO Garza, Adolfo J., *Tratado de Derecho Contencioso Administrativo*, Porrúa, 1ª Edición, México, D.F. 1997, págs. 5 - 30



Administrativa, se pretendía mejorar el procedimiento contencioso administrativo, en los siguientes aspectos:

- a) Considerar únicamente como parte a la autoridad emisora del acto demandado, y no al titular de la Dependencia o Entidad de la Administración Pública Federal de la que dependa la demandada, ni a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, aún y cuando se controvierta el interés fiscal de la Federación.
- b) Disminuir los plazos para presentar la demanda, la contestación, la ampliación de demanda y su contestación, así como para acordar las diversas promociones.
- c) Mejorar el sistema de suspensión de la ejecución del acto impugnado, incluyendo la suspensión con efectos restitutorios.
- d) Establecer los casos en que causan ejecutoria las sentencias del Tribunal.
- e) Establecer un procedimiento para la ejecución de las sentencias del tribunal, facultando a las salas regionales, a la sección o al pleno, según corresponda, para ordenar la destitución del servidor público que persistiera en negarse a cumplir la sentencia que haya causado estado.
- f) Establecer la revisión adhesiva (artículo 83, fracción V, último párrafo LA), a fin de salvaguardar la garantía de audiencia del gobernado.

En el actual texto de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se advierte que ambos proyectos fueron tomados en cuenta para la realización de la ley en comento, mejorando el procedimiento contencioso administrativo tanto en los aspectos señalados por el Senador Fauzi Hamdan como en los señalados por el Senador David Jiménez, en el subcapítulo V del presente capítulo se señalará brevemente el procedimiento contencioso administrativo regulado en la Ley mencionada.

Cabe señalar, que en sentido contrario a los proyectos de reforma para dotar al Tribunal de mejor capacidad en la resolución de controversias de su materia, existió la iniciativa presentada por el ex presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Vicente Fox Quezada, por la cual se pretendía derogar la fracción XIII del entonces artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y también se proponía modificar nuevamente la denominación del Tribunal, para regresar a la anterior del Tribunal Fiscal de la Federación.

En caso de que hubiese prosperado dicha reforma, que fue aprobada en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión se regresaría a la competencia que el Tribunal tuvo hasta el 31 de diciembre de 1995.

Dentro de la citada obra Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal, el autor, señala que la evolución del Tribunal Fiscal de la Federación se fue dando de una manera lenta, desde el año de 1964 en que se presentaron los primeros intentos para transformarlo en un “Tribunal Federal de Justicia Administrativa”, y desde esa fecha han existido por lo menos cinco anteproyectos que proponían su transformación.

El primero data de dicho año, y fue elaborado por una comisión integrada por los entonces magistrados del propio tribunal: Rubén Aguirre Elquezábal, Margarita Lomelí Cerezo y Dolores Heduán Virúes. El segundo anteproyecto fue elaborado en el año de 1966 por el Dr. Humberto Briseño Sierra, en la ponencia presentada en el

Segundo Congreso Mexicano de derecho Procesal, celebrado en Zacatecas. El tercero data de 1973, que fue el origen de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1978. El cuarto anteproyecto fue presentado por un funcionario hacendario, en 1981, ante la Comisión de Justicia Administrativa, integrada con motivo de la Consulta Nacional sobre Administración de Justicia y Seguridad Pública; el quinto anteproyecto fue presentado como ponencia del Dr. Héctor Fix Zamudio, durante los festejos del XLV aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación, celebrado en la Ciudad de México.

Otro aspecto que amenazaba la existencia del contencioso administrativo en nuestro país estaba constituido por la iniciativa de decreto por el que se pretendió reformar diversos preceptos constitucionales a fin de incorporar al Poder Judicial de la Federación a los Tribunales Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Agrarios y Federal de Conciliación y Arbitraje. Tales reformas tenían su apoyo en el Plan Nacional de desarrollo 2000-2006, que en su capítulo 7, Área de Orden y Respeto, se previa como objetivo del Ejecutivo Federal fortalecer al Poder Judicial de la Federación, en cuanto se considera como un “elemento fundamental para la vigencia de las garantías y derechos de la persona, para limitar el poder público que ejerce la autoridad”. La justificación que se pretendía dar a tal reforma consistía en la interpretación a la división de poderes, en el sentido de que la función de juzgar o dirimir controversias está encomendada exclusivamente al Poder Judicial, tal y como, se dice, lo establecía Montesquieu.

Lucero Espinosa considera que la citada justificación no constituye un razonamiento sólido que justifique el cambio, sobre todo si se toma en consideración que el contencioso administrativo de corte francés, en nuestro país actualmente tiene una antigüedad de setenta y dos años. Considera de igual forma que la amenaza al contencioso administrativo no radica en el hecho de que los tribunales administrativos se incorporen al Poder Judicial, ya que al fin y al cabo, tanto el sistema francés como el angloamericano o judicial tienen la misma finalidad: la justicia administrativa. El problema radica en el hecho de que, al parecer, la tendencia sería quitarle la competencia administrativa al ahora denominado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para regresarlo a su original materia fiscal, la cual según algunos “debió preservar siempánica del Tribunal Fiscal de la Federación y al Código Fiscal de la Federación, realizadas a través del Decreto por el que se reforman diversas disposiciones fiscales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000”.<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> LUCERO Espinosa, Manuel, *Op. Cit.*

## **II.4. Historia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa**

El primero de enero de 1937, entró en vigor la Ley de Justicia Fiscal y con ella inician las actividades del entonces Tribunal Fiscal de la Federación. Conforme a lo dispuesto por esta Ley, el Tribunal estaba integrado por 15 magistrados que podían actuar en Pleno o a través de cinco Salas; las cuales estaban formadas por tres magistrados cada una. La competencia que les asignó el Legislador era en materia estrictamente fiscal, conociendo de las controversias que se suscitaban de actos o resoluciones emitidas por autoridades fiscales.

Un año después de haber entrado en vigor la Ley de Justicia Fiscal, fue derogada por el Código Fiscal de la Federación de 1938, conservando igual competencia para el Tribunal, misma que a través de leyes especiales se fue ampliando. Así en el año de 1942 la Ley de Depuración de Créditos otorga competencia para conocer de esta materia a cargo del Gobierno Federal.

De igual manera, la competencia del Tribunal también se amplía al conocer sobre la legalidad de los requerimientos de pago realizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; exigir fianzas otorgadas a favor del Gobierno Federal; conocer las controversias que surgían por las resoluciones emitidas por el Instituto Mexicano del Seguro Social; sobre las resoluciones fiscales emitidas por el Departamento del Distrito Federal; respecto a las aportaciones que los patrones están obligados a efectuar; de controversias en materia de pensiones militares; de las controversias que surjan por las aportaciones que deben hacer los patrones conforme a la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; respecto a la interpretación de contratos de obra pública; sobre resoluciones que fincan responsabilidades en contra de funcionarios o empleados de la Federación o del Departamento del Distrito Federal; en materia de multas por infracciones a las leyes federales o del Distrito Federal; y, en materia de pensiones civiles con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.

Para el año de 1946, se crean dos Salas más, que aumenta el número de magistrados a veintiuno.

En el año de 1967 se expide una nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en la que se previeron los aspectos orgánicos del propio Tribunal, incrementándose a veintidós magistrados, integrando las siete Salas que ya existían, más el Presidente que no integraría Sala, asimismo se establecían las normas relativas a la competencia que tenían asignada, conservando el Código las correspondientes al procedimiento. Se introduce el concepto de Organismos Fiscales Autónomos y se otorga al Tribunal facultades para conocer de los juicios de lesividad.

A esta Ley la sustituye una nueva que se expide con el mismo nombre en el año de 1978 y en la que se prevé la Regionalización del Tribunal, creándose las Salas Regionales y la Sala Superior, precisándose la competencia de ambas la diferencia era fundamentalmente respecto a la cuantía del asunto; asimismo se prevé el recurso de revisión, con el que se otorga a la Sala Superior facultades para revisar las sentencias dictadas por las Salas Regionales.

Es en 1983 cuando se expide un nuevo y actual Código Fiscal de la Federación, conservando básicamente las normas procesales en los mismos términos. Posteriormente se incluyen en este ordenamiento las disposiciones relativas a la queja, para lograr el adecuado cumplimiento de las sentencias.

Posteriormente en el año de 1988, se modifica el Código Fiscal y la Ley Orgánica del Tribunal, con el objeto de promover la simplificación administrativa, y se suprime la competencia que hasta ese entonces otorgaba la Ley para que la Sala Superior revisara las resoluciones de las Salas Regionales a través del recurso de revisión.

En los años siguientes aparecen diversas leyes que otorgan competencia al Tribunal. En materia de comercio exterior, para conocer en juicio de las resoluciones recaídas respecto al recurso de revocación previsto en la Ley de la materia, así como de las resoluciones recaídas al recurso de revisión que contempla la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Para 1996 entra en vigor la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, conservando su nombre y la competencia, pero modificando la integración de la Sala Superior de nueve magistrados a once, así como su forma de operación a través de Pleno o Secciones. Estas últimas conforme a la Ley son dos y se integran cada una con cinco magistrados.

Es a finales del año 2000 cuando el Congreso de la Unión aprueba las reformas en materias trascendentales para el Tribunal, como son: en primer lugar el cambio de nombre de la Ley Orgánica y del nombre de la Institución, por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, reflejando con ello la competencia que a través de los casi 65 años de existencia se le ha ido asignado, así como la que adicionalmente el propio Decreto de reformas le otorga señalando competencia para conocer de los juicios que se promuevan contra las resoluciones dictadas por las autoridades que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Asimismo se le proporcionan facultades al Pleno para determinar las regiones y el número y sede de las Salas, así como la forma de integrar jurisprudencia al resolver contradicciones de las resoluciones de las Secciones o de las Salas Regionales.

Las reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y al Código Fiscal de la Federación publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 2000. Conforme al primer ordenamiento citado, se modifica la denominación de Tribunal Fiscal de la Federación por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y además se volvió a reformar la fracción XIII del entonces artículo 11 de esa ley, con el fin de establecer la competencia, no sólo para resolver los juicios en contra de resoluciones que concluyan el recurso de revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sino también para conocer de las controversias respecto de los actos dictados por las autoridades administrativas, que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la referida ley procedimental; asimismo se incorpora la competencia para conocer demandas contra resoluciones negativas fictas configuradas en las materia que son de la competencia de dicho tribunal.

Además se facultó a la Sala Superior para determinar la jurisdicción territorial de las salas regionales, así como su número y sede; y, por último, se modificó la competencia territorial de las salas regionales, en cuanto que ahora serán competentes para conocer del juicio, aquellas en donde se encuentre la sede de la autoridad demandada.

En cuanto a las reformas del Código Fiscal de la Federación del 31 de diciembre de 2000, entre otras tenemos las siguientes: a) se cambia el nombre de "Procedimiento Contencioso Administrativo" por el de "Juicio Contencioso Administrativo"; b) que el actor debe señalar domicilio para oír y recibir notificaciones en la jurisdicción de la sala regional, y de no hacerlo las notificaciones se le harán por lista; c) se establece como facultad de las salas, y a petición de parte, el otorgamiento de la suspensión de la ejecución del acto impugnado; d) se establece la posibilidad de señalar domicilio electrónico para recibir notificaciones; e) se establece que en la sentencia se podrá declarar la existencia de un derecho subjetivo, cuando previamente se pruebe su existencia, y condenar al cumplimiento de una obligación, además anular la resolución impugnada; g) se le otorga al pleno de la Sala Superior la facultad para establecer jurisprudencia por contradicción de tesis.<sup>65</sup>

El entonces magistrado presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el año 2003, Alejandro Sánchez Hernández, en un artículo publicado el 5 de marzo del mismo año, con el tema "Estructura y Funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa" expuso la evolución orgánica del Tribunal señalando al respecto lo siguiente:

"Génesis del actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo surgió con el nombre Tribunal Fiscal de la Federación el 26 de agosto de 1936, con la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal, y si atendemos a la fecha de su creación, ubicándonos en un país con un sistema jurídico en el que la función jurisdiccional solo podía entenderse con una actividad encargada al poder Judicial, podemos darnos cuenta que la validez constitucional de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo no era fácilmente aceptable.

Por ello, en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal se expresó lo siguiente:

"En cuanto al problema de validez constitucional de la Ley que cree un Tribunal Administrativo en sentido formal, ha de resolverse afirmativamente, pues si bien, como unánimemente se reconoce en la doctrina mexicana, no pueden crearse Tribunales Administrativos Independientes en absoluto, esto es, con capacidad para emitir fallos no sujetos ya al examen de ninguna autoridad, ya que existe la sujeción ya apuntada, a los Tribunales Federales en vía de amparo, nada se opone, en cambio, a la creación de Tribunales Administrativos que aunque independientemente de la administración activa, no lo sean del Poder Judicial.

El Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo (lo que no implica ataque al principio constitucional de la separación

---

<sup>65</sup> Artículo "Nuestra Historia", Sección "Identidad". Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, página web: <http://www.tff.gob.mx/cont/Historia.htm>

de poderes, supuesto que precisamente para salvaguardarlo surgieron en Francia los Tribunales Administrativos); pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de los que integran ese poder, sino que fallará en representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades que la ley le hace. En otras palabras, será un Tribunal Administrativo de justicia delegada, no de justicia retenida.

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 cuando esa autonomía no se otorga de manera franca y amplia, no puede hablarse propiamente de una justicia administrativa.”

Es decir, que la necesidad de la propia administración de reducir a la legalidad toda su acción administrativa, pero cuya independencia exigía que la justicia se encontrara fuera del alcance del Poder Judicial, se justificó asegurando la autonomía del naciente órgano jurisdiccional respecto del Poder Judicial, a la luz de la original doctrina francesa sobre justicia delegada del Poder Ejecutivo, que perfiló la suerte de la justicia denominada, contencioso administrativa.”<sup>66</sup>

En cuanto a la evolución de la estructura interna del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa expuso lo citado a continuación:

“Origen, Tribunal Uniinstancial, actuación en pleno o en salas.- conforme al artículo 2º de la Ley de Justicia Fiscal el Tribunal Fiscal de la Federación se integró con quince magistrados designados como en la actualidad por el Presidente de la República, los cuales actuaban en pleno o en cinco Salas de tres magistrados cada una, con jurisdicción territorial en toda la República, designándose cada año a uno de los quince magistrados como Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación, quién además era presidente de la sala de la que formaba parte.

Las funciones del pleno eran fundamentalmente de Administración del Tribunal, pero tenía una labor importantísima: la de fijar jurisprudencia del Tribunal cuando las Salas dictaran resoluciones contradictorias, labor considerada de suma importancia ya que las jurisprudencias son fuente del derecho.

Aumento de cinco a siete salas en 1946.- No obstante que la reglamentación contenida en la citada Ley de Justicia Fiscal pasó a formar parte del primer Código Fiscal de la Federación de 1938, dicha estructura se mantiene hasta diciembre de 1946, ya que en esa fecha en virtud de haberse ampliado la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de las contiendas fiscales del Departamento del Distrito Federal se aumentan de cinco a siete las salas que lo integraban, observándose hasta el año de 1966, una reforma que tiende no a modificar su estructura, sino a mejorar técnicamente la ubicación de las disposiciones jurídicas relativas a esta materia, al promulgarse en ese año el nuevo Código Fiscal, antecedente directo del vigente y promulgarse igualmente la primera Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

---

<sup>66</sup> SÁNCHEZ Hernández, Alejandro. Estructura y Funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Revista Pódium Notarial, número 28, diciembre 2003, México, D.F.

Creación de la Sala Superior y regionalización.- El año de 1978, marca una nueva etapa en la evolución de la institución que nos ocupa, observándose un cambio radical en su estructura al desconcentrarse del Distrito Federal, organizándose regionalmente ante la exigencia nacional de equilibrar el desarrollo en todas las regiones del país y acercar la justicia fiscal lo más posible a los contribuyentes de toda la República.

Así observamos por una parte que a través de su nueva ley orgánica publicada en el Diario Oficial de la Federación del 2 de febrero de 1978, se crea una Sala Superior con residencia en el Distrito Federal integrada por nueve magistrados especialmente nombrados para ese efecto, destacando entre los asuntos de su competencia: el fijar la jurisprudencia del tribunal, y por primera vez ejecutar acciones de órgano superior de revisión definiéndose así dos jerarquías jurisdiccionales claramente definidas, resolver los recursos de revisión y queja promovidos en contra de las resoluciones de las Salas Regionales, así como las administrativas; señalar la sede de dichas Salas, así como el fijar y cambiar la adscripción de los magistrados que las integran.

División territorial a 11 regiones.- Se crearon dieciséis Salas Regionales integradas por tres magistrados cada una de ellas y distribuidas en once regiones en que se dividió todo el territorio nacional, con la jurisdicción territorial señalada en el artículo 21 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, tal y como se precisa en el organigrama que se analizará posteriormente.

Cabe agregar que en el mes de enero de 1990, se crea la segunda Sala Regional Hidalgo México y en julio de 1992, es creada la sala regional de Guerrero.

Reestructura de la Sala Superior en Pleno y dos Secciones.- En el Diario Oficial de la Federación de 15 de diciembre de 1995, se publicó una nueva ley orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, misma que entró en vigor en enero de 1996, ésta nueva ley, tomando en consideración el continuo incremento de los juicios promovidos por los particulares, reestructuró la Sala Superior, la cual a partir de ese año está formada por once Magistrados, de los cuales diez integran dos secciones de cinco magistrados cada una, y uno de ellos funge como el Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación.

Salas Regionales de nueva creación.- En cuanto a las Salas regionales con la Ley orgánica de 1996, desaparece la Sala regional de Morelos, ya que dicho estado se incorpora a la región metropolitana, sustituyéndose la región Pacífico-Centro por la región Guerrero, con jurisdicción en el Estado de Guerrero.

En la región metropolitana se crean la Séptima y Octava salas regionales que se integran con los magistrados que formaban parte de la Sala Regional de Morelos y los magistrados supernumerarios.

En marzo de 1998, fueron creadas la Novena, Décima y Décimo primera Salas Regionales Metropolitanas , la Segunda Sala Regional del Noroeste con sede en Tijuana, la Segunda Sala Regional del Centro con sede en Querétaro y la Segunda Sala Regional del Noreste con sede en la Ciudad de Monterrey, N.L.

En 1999, se crearon cinco Salas regionales, la Primera Norte Centro que inició sus funciones el 20 de septiembre de 1999, en la Ciudad de Chihuahua; la Segunda y Tercera Salas de Occidente que iniciaron sus funciones el 30 de agosto y 20 de septiembre del año de 1999, en las Ciudades de Guadalajara, Jalisco y Aguascalientes, respectivamente; y la Segunda y Tercera Salas del Golfo Centro que iniciaron sus funciones el 1º de septiembre y 30 de agosto de 1999, en las ciudades de Puebla, Puebla y Jalapa, Veracruz respectivamente.

Posteriormente por acuerdo de fecha 16 de junio de 2000, se crearon tres salas regionales más; la Tercera Sala Regional del Noroeste con sede en Culiacán estado de Sinaloa; Tercera Sala Regional del Norte – Centro con sede en Torreón estado de Coahuila y la Tercera Sala Regional Hidalgo – México; con sede en el municipio de Tlalnepantla, Estado de México, todas con inicio de actividades el 1º de noviembre de 2000.

La estructura del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se modificó de la siguiente forma:

Mediante la Ley Orgánica del 24 de diciembre de 1966, vigente hasta el 1º de agosto de 1978 se contaba con un pleno integrado por veintidós magistrados, considerando al presidente del mismo. Cada sala integrada por tres magistrados. Jurisdicción en toda la República.

Mediante la Ley Orgánica del 1º de agosto de 1978. Régimen transitorio del 1º de agosto al 31 de diciembre de 1978. Sala Superior con nueve magistrados. Salas regionales con tres magistrados y sede en el Distrito Federal.

A partir del 1º de febrero de 2001, el Pleno de la Sala Superior acordó dividir para efectos jurisdiccionales el Territorio Nacional en las diecisiete regiones que a continuación se señalan:

- I. Del Noroeste I, que comprende el Estado de Baja California.
- II. Del Noroeste II, que comprende el Estado de Sonora.
- III. Del Noroeste III, que comprende los Estados de Baja California Sur y Sinaloa.
- IV. Del Norte-Centro I, que comprende el Estado de Chihuahua.
- V. Del Norte-Centro II, que comprende los estados de Durango y Coahuila.
- VI. Del Noreste, que comprende los Estados de Nuevo León y Tamaulipas.
- VII. De Occidente, que comprende los Estados de Colima, Jalisco y Nayarit.
- VIII. Del Centro I, que comprende los Estados de Zacatecas y Aguascalientes.
- IX. Del Centro II, que comprende los Estados de San Luis Potosí y Querétaro.
- X. Del Centro III, que comprende los Estados de Guanajuato y Michoacán.
- XI. Hidalgo-México, que comprende los Estados de Hidalgo y de México.
- XII. De Oriente, que comprende los Estados de Tlaxcala y Puebla.
- XIII. Del Golfo, que comprende el Estado de Veracruz.
- XIV. Del Pacífico, que comprende el Estado de Sala Regional de Guerrero.
- XV. Del Sureste, que comprende los Estados de Chiapas y Oaxaca.
- XVI. Peninsular, que comprende los Estados de Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán.



XVII. Metropolitana, que comprende el Distrito Federal y el Estado de Morelos.”<sup>67</sup>

Cabe señalar que en la actualidad son veintiún regiones establecidas para el funcionamiento del Tribunal, además de las señaladas por el presidente del Tribunal anteriormente, se han añadido las siguientes regiones:

- XVIII. Golfo Norte, que comprende el Estado de Tamaulipas, con excepción de los municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa, del propio Estado;
- XIX. Chiapas-Tabasco, que comprende los Estados de Chiapas y Tabasco;
- XX. Caribe, que comprende el Estado de Quintana Roo.
- XXI. Pacífico-Centro, que comprende el Estado de Michoacán.

Quedando de ésta manera la distribución de las regiones para la distribución de la competencia del Tribunal establecida en veintiún regiones, y suprimiéndose de las anteriores, los Estados que ahora cuentan con sus propias Salas Regionales, esto según el Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, capítulo noveno “De las Salas Regionales” en el artículo 23.

“A partir del 1º de febrero de 2001 también se indicó el número de salas que habría en cada una de las regiones y ciudades en que se encontrarían, definiéndose de la siguiente forma:

- I. Región del Noroeste I, habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Noroeste I, con sede en la Ciudad de Tijuana, B.C.
- II. Región del Noroeste II, habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Noroeste II, con sede en Ciudad Obregón, Son.
- III. Región del Noroeste III, habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Noroeste III, con sede en la Ciudad de Culiacán, Sin.
- IV. Región del Norte-Centro I, habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Norte-Centro I, con sede en la Ciudad de Chihuahua, Chih.
- V. Región del Norte-Centro II, habrá dos Salas que se denominarán: Primera Sala Regional del Norte-Centro II, y Segunda Sala Regional del Norte-Centro II, ambas con sede en la Ciudad de Torreón Coah.
- VI. Región del Noreste, habrá dos Salas que se denominarán: Primera Sala Regional del Noreste y Segunda Sala Regional del Noreste, ambas con sede en la Ciudad de Monterrey, N.L.
- VII. Región de Occidente, habrá dos Salas que se denominarán: Primera Sala Regional de Occidente y Segunda Sala Regional de Occidente, ambas con sede en la Ciudad de Guadalajara, Jal.
- VIII. Región del Centro I, habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Centro I, con sede en la Ciudad de Aguascalientes, Ags.
- IX. Región del Centro II, habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Centro II, con sede en la Ciudad de Querétaro, Qro.
- X. Región del Centro III, habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Centro III, con sede en la Ciudad de Celaya, Gto.

---

<sup>67</sup> Ibídem.

- XI. Región Hidalgo-México, habrá tres Salas que se denominarán: Primera Sala Regional Hidalgo-México, Segunda Sala Regional Hidalgo-México y Tercera Sala Regional Hidalgo-México, todas ellas con sede en Tlalnepantla, Estado de México.
- XII. Región de Oriente, habrá dos Salas que se denominarán: Primera Sala Regional de Oriente y Segunda Sala Regional de Oriente, ambas con sede en la Ciudad de Puebla, Pue.
- XIII. Región del Golfo, habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Golfo, con sede en la Ciudad de Jalapa, Ver.
- XIV. Región del Pacífico, habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Pacífico, con sede en la Ciudad de Acapulco, Gro.
- XV. Región del Sureste, habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Sureste, con sede en la Ciudad de Oaxaca, Oax.
- XVI. Región Peninsular, habrá una Sala que se denominará: Sala Regional Peninsular, con sede en la Ciudad de Mérida, Yuc.
- XVII. Región Metropolitana. habrá once Salas, que se denominarán: Primera Sala Regional Metropolitana, Segunda Sala Regional Metropolitana, Tercera Sala Regional Metropolitana, Cuarta Sala Regional Metropolitana, Quinta Sala Regional Metropolitana, Sexta Sala Regional Metropolitana, Séptima Sala Regional Metropolitana, Octava Sala Regional Metropolitana, Novena Sala Regional Metropolitana, Décima Sala Regional Metropolitana, Décimo Primera Sala Regional Metropolitana, todas ellas con sede en la Ciudad de México, Distrito Federal.”

De igual manera que las regiones con las que cuenta el Tribunal, han sido creadas nuevas Salas dentro de la competencia del mismo, en las mismas regiones añadidas con posterioridad a lo expuesto por el Magistrado Alejandro Sánchez, quedando las sedes de las regiones establecidas con anterioridad en donde se encontraban y creando nuevas Salas en los Estados que ya cuentan con Salas del Tribunal en su circunscripción territorial. Para el efecto anterior fueron añadidas cuatro fracciones más al artículo 24 del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa las cuales son las siguientes:

- XVIII. Región del Golfo Norte: una Sala, que se denominará: Sala Regional del Golfo-Norte, con sede en Ciudad Victoria, Estado de Tamaulipas;
- XIX. Región Chiapas-Tabasco: una Sala, que se denominará: Sala Regional Chiapas-Tabasco, con sede en la Ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Estado de Chiapas.
- XX. Región del Caribe: una Sala, que se denominará: Sala Regional del Caribe, con sede en la ciudad de Cancún, Municipio de Benito Juárez, Estado de Quintana Roo.
- XXI. Región del Pacífico-Centro: una Sala, que se denominará: Sala Regional del Pacífico-Centro, con sede en la ciudad de Morelia, Estado de Michoacán.

Quedando de ésta manera la distribución de las Salas Regionales contenidas dentro de las regiones del Tribunal.

Por otro lado, en el artículo citado se enumeran los criterios contemplados para la definición de la competencia territorial de las Salas señalando los siguientes:

“El primer criterio atendió al domicilio de autoridad.- Respecto a la competencia territorial del las salas del Tribunal Fiscal de la Federación, es de señalarse que hasta el año de 1993, la misma se definía atendiendo al domicilio en que se encontraba la autoridad que emitía la resolución materia de controversia, lo cual originaba la concentración de asuntos en algunas Salas del Tribunal en atención a que existen autoridades que tienen centralizadas sus facultades de decisión, tal y como sucede a manera de ejemplo con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado).

Segundo criterio conforme al domicilio del demandado con tres excepciones.- Por ello, el artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación estableció como regla general que las salas regionales conocerían por razón de territorio de los juicios respecto del lugar donde se encuentra el domicilio fiscal del demandante y cuando quien demanda sea una autoridad que impugna una resolución favorable a un particular será competente la Sala Regional dentro de cuya jurisdicción se encuentre la sede de dicha autoridad.

Esta regla tuvo las siguientes excepciones, establecidas también en el artículo 31 de la Ley comentada, que son:

Las empresas que forman parte del sistema financiero en términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta; las empresas que tengan el carácter de controladora o controlada de conformidad con la Ley del Impuesto sobre la Renta y determinen su resultado fiscal consolidado; cuando el demandante resida en el extranjero y no tenga domicilio fiscal en territorio nacional; y cuando el demandante resida en México pero no tenga domicilio fiscal, en estos casos de excepción resulta competente la Sala Regional dentro de cuya jurisdicción territorial se encuentre la sede de la autoridad ordenadora de la resolución impugnada.”<sup>68</sup>

En cuanto a los principios rectores del Juicio Contencioso Administrativo substanciado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tenemos los siguientes:

- a) Principio de instancia de parte
- b) Principio de agravio personal y directo
- c) Principio de definitividad
- d) Principio de relatividad de las sentencias

#### Principio de Instancia de parte.

Conforme a este principio tenemos que el juicio contencioso administrativo debe ser promovido siempre por la parte afectada con la resolución que se impugna ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En este sentido, el artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece como requisito de la demanda el indicar el nombre y domicilio fiscal del demandante, mientras que por su parte el artículo 5º Ley Federal

---

<sup>68</sup> Ibídem.

de Procedimiento Contencioso Administrativo preceptúa que ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no procede la gestión de negocios y quién promueva a nombre de otro debe acreditar que la representación le fue otorgada a mas tardar en la fecha de la presentación de la demanda.

#### Principio de agravio personal y directo.

Este principio significa que el juicio debe ser promovido por la persona que resulte afectada o agraviada con una resolución de las autoridades administrativas. En el juicio contencioso administrativo no se admite el interés simple para impugnar un acto administrativo, sino que el interés debe ser legítimo.

Además de lo dispuesto por el artículo 5º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo antes referido, tenemos que el artículo 14 de la misma Ley establece en las fracciones II y VI la obligación de señalar en la demanda la resolución que se impugna y los conceptos de impugnación o agravios que causa la misma al demandante, precisando expresamente que en caso de que no se señalen estos dos elementos, el Magistrado Instructor desechará por improcedente la demanda.

Aún más, el artículo 8º de la multicitada Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo señala que el juicio es improcedente en contra de actos que no afecten el interés jurídico del demandante.

#### Principio de definitividad.

El artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en su primer párrafo establece que dicho Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que el propio precepto enumera, disponiendo en el penúltimo párrafo que se consideran como definitivas aquellas resoluciones que no admitan recurso administrativo en contra o cuando la interposición del mismo es optativa.

#### Principio de relatividad de las sentencias.

Este principio se encuentra consagrado en los artículos 49, 50, 51 y 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y consiste en que las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se referirán al acto impugnado en el juicio, reconociendo su validez o declarando su nulidad e inclusive, el cuarto párrafo del artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo preceptúa que no se pueden anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda.

Existe un tratamiento específico para las demandas en que se impugne la resolución recaída a un recurso administrativo, previsto en el artículo 1º, segundo párrafo de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para cuyos casos establece que se entenderá que se impugna también la resolución original en la parte que no satisface el interés del demandante.

En cuanto a las características esenciales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el Mag. Alejandro Sánchez Hernández, en su artículo multicitado señala las siguientes:

- A.- Es un tribunal autónomo.
- B.- De tribunal de anulación a tribunal de plena jurisdicción.
- C.- Suspensión de la ejecución del acto reclamado.

A.- La estructura orgánica y normas de funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa están reguladas por la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mismas que en su artículo 1º expresamente señala que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un Tribunal Administrativo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, ordenamientos en los cuales ya se contiene la nueva denominación del tribunal que demuestra la verdadera extensión de su jurisdicción.

B.- Plena jurisdicción.- El tribunal se originó como un órgano de simple anulación pues su función jurisdiccional se limitaba a analizar la legalidad de los actos administrativos respecto de los cuales podía conocer, sin que contara con facultades expresas para hacer cumplir sus sentencias, por lo que éstas eran simplemente declarativas, lo cual se ha venido modificando pues se ha dotado al tribunal de medidas coercitivas para hacer cumplir dichos fallos y para realizarlo en los términos ordenados en las mismas.

Este Tribunal en la actualidad tiene la posibilidad de anular actos ilegales, reconocer derechos o incluso de constituirlos, así como para establecer los términos en que habrá de dictarse una nueva resolución administrativa, al momento de dictar sus sentencias.

a- Sentencia.- No olvidemos que en la sentencia se resumen los alcances de las pretensiones de las partes, estableciendo sus límites y extensión, cuestión que puede efectuarse por nuestro Tribunal, puesto que cuenta con los métodos para efectuarlo.

El alcance de las sentencias se prevía en el artículo 239 del Código Fiscal de la Federal, actual artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el cual a partir de las reformas del año 2001, precisó:

Artículo 239. La sentencia definitiva podrá:

...

IV. Declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada. Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 238 de este Código, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, también podrá indicar los términos conforme a los cuales debe dictar su resolución la autoridad administrativa, salvo que se trate de facultades discrecionales.

El actual artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, contiene una regulación mucho mayor del alcance de las sentencias del Tribunal, alcance que será analizado más ampliamente en el capítulo IV de la presente

investigación; éste artículo tuvo su última reforma el 12 de junio de 2009 para quedar como a continuación preceptúa:

**ARTÍCULO 52.-** La sentencia definitiva podrá:

- I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.
- II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.
- III. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, debiendo reponer el procedimiento, en su caso, desde el momento en que se cometió la violación.
- IV. Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 51 de esta Ley, el Tribunal declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, cuando corresponda a la pretensión deducida, también podrá indicar los términos conforme a los cuales deberá dictar su resolución la autoridad administrativa.

En los casos en que la sentencia implique una modificación a la cuantía de la resolución administrativa impugnada, la Sala Regional competente deberá precisar, el monto, el alcance y los términos de la misma para su cumplimiento. Tratándose de sanciones, cuando dicho Tribunal aprecie que la sanción es excesiva porque no se motivó adecuadamente o no se dieron los hechos agravantes de la sanción, deberá reducir el importe de la sanción apreciando libremente las circunstancias que dieron lugar a la misma.

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

- a) Reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa.
- b) Otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados.
- c) Declarar la nulidad del acto o resolución administrativa, caso en que cesarán los efectos de los actos de ejecución que afectan al demandante, inclusive el primer acto de aplicación que hubiese impugnado. La declaración de nulidad no tendrá otros efectos para el demandante, salvo lo previsto por las leyes de la materia de que se trate.
- d) Reconocer la existencia de un derecho subjetivo y condenar al ente público federal al pago de una indemnización por los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

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

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

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

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

Transcurrido el plazo establecido en este precepto, sin que se haya dictado la resolución definitiva, precluirá el derecho de la autoridad para emitirla salvo en los casos en que el particular, con motivo de la sentencia, tenga derecho a una

resolución definitiva que le confiera una prestación, le reconozca un derecho o le abra la posibilidad de obtenerlo.

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

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

Las disposiciones anteriores le permiten a este órgano emitir aparte de una sentencia de simple anulación como sucedía de acuerdo a su naturaleza inicial de estricto control de legalidad administrativa, sentencias que resolviendo el fondo del asunto no se limiten a anularla, sino que satisfagan la pretensión del demandante obligando a la autoridad administrativa a realizar una conducta determinada, a resarcir al agraviado en sus derechos o a constituir los que se deriven de la propia sentencia, siendo ejemplo de ello el ordenar que se ajuste una liquidación de impuestos a los términos establecidos en un fallo, el devolver cantidades que se pagaron indebidamente, a continuar con los efectos de un contrato de obra pública (en los casos que se haya declarado la nulidad de su rescisión) a pagar a un trabajador los honorarios que hubiere dejado de percibir, a devolver una mercancía embargada indebidamente o a reconocer que se configuró una resolución en sentido positivo de manera ficta.

Así es, este Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, además de las facultades mencionadas cuenta con los elementos formales que le permiten dictar no solo sentencias de carácter declarativas, sino constitutivas de derechos, esto es de condena, todo lo cual le permite avanzar hacia lo que teóricamente se conoce como un tribunal de plena jurisdicción.

Cabe puntualizar la facultad prevista también en la ley, para que este órgano pueda corregir errores en la cita de los preceptos aplicados y para resolver la cuestión efectivamente planteada, bastando para ello que exista congruencia en el análisis y motivaciones de las sentencias, lo que desde luego le permite analizar en su justa medida la controversia a pesar del error del demandante emitiéndose una sentencia justa que le ha valido el reconocimiento externo.

b.- Control de Constitucionalidad.- Sin que sea una limitante el hecho de que exista la oportunidad para el sentenciado de interponer juicio de amparo o recurso de revisión, esto es que nuestros fallos se encuentran sujetos a último control de constitucionalidad ante los Tribunales integrantes del Poder Judicial de la Federación, sin menoscabo del estudio de este Tribunal, puesto que la revisión de la sentencia se constriñe estrictamente a dilucidar la constitucionalidad de la misma, pero no al análisis legal de las resoluciones administrativas, ya que para el caso de que en esta instancia sea necesario estudiar los argumentos planteados en la demanda de nulidad, el Tribunal Judicial devuelve el expediente al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para que sea éste el que se pronuncie sobre el conflicto de legalidad planteado.

C.- Suspensión de la ejecución del acto reclamado.

La exposición de motivos de la iniciativa de reformas a la Ley Orgánica de Tribunal Fiscal de la Federación, dirigida por el Ejecutivo Federal, a la consideración del H.

Congreso de la Unión, contenida en la Ley que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales para el año 2001, se manifestó la necesidad de introducir medidas cautelares en el juicio contencioso administrativo del Tribunal para evitar daños irreparables por acciones de alguna autoridad o la realicen actos irreparables en perjuicio de particulares.

Esto, ante la nueva competencia derivada de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo a partir de 2001, regulándose la posibilidad de las partes de solicitar la suspensión de la ejecución del acto reclamado la cual tiene los siguientes requisitos de procedibilidad:

- I. Se podrá solicitar en el escrito de demanda.
- II. Por escrito presentado en cualquier tiempo, hasta que se dicte sentencia.
- III. Se presentará ante la Sala del conocimiento.

Los requisitos de procedibilidad, establecidos por el legislador son mínimos, pero en los efectos y alcances de la ejecución se deja cierto margen de discrecionalidad, dado que puede otorgarse de manera provisional por el magistrado instructor del juicio en el auto en que se acuerde la solicitud de suspensión o de manera definitiva por la sala que conozca del asunto dentro del plazo de cinco días. Estableciéndose la procedencia de la suspensión si no se daña a terceros con el otorgamiento de la misma y para el caso de la solicitud de suspensión contra el cobro de contribuciones previo depósito de la cantidad que se adeude a la tesorería o a la entidad federativa que corresponda.

...

Por último, dentro de la integración del Tribunal Fiscal de la Federación, procede señalar las características y requisitos que para desempeñar el cargo de Magistrado exigen las disposiciones relativas:

Los artículos 4º y 5º de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa señalan que el Presidente de la República, con la aprobación de la Cámara de Senadores, nombrará a los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. En el caso de su duración el segundo de los preceptos citados indica que los Magistrados de Sala Superior serán nombrados por un periodo de quince años improrrogables y los Magistrados de Sala Regional y los Magistrados Supernumerarios de Sala Regional serán nombrados por un periodo de diez años.

En cuanto a su reelección se indica que las personas que hayan concluido el periodo para el que fueron nombradas como Magistrados de Sala Regional, podrán ser consideradas para nuevos nombramientos, a excepción de los Magistrados Supernumerarios de Sala Regional, los cuales no podrán ser nombrados nuevamente para ocupar dicho encargo.

Requiriéndose para ser designado Magistrado el ser mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad, mayor de 35 años, de notoria buena conducta, licenciado en derecho, con título registrado, expedido cuando menos diez años antes de esa fecha; con ocho años de prácticas en materia fiscal y administrativa, siendo causa de



retiro forzoso de un magistrado padecer de incapacidad física o mental para desempeñar el cargo así como cumplir setenta y cinco años de edad.<sup>69</sup>

En cuanto a la competencia material del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se cita del artículo estructura y funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa lo siguiente:

“ ... nos ocuparemos de precisar la competencia por materia de las Salas que lo integran, misma que con el transcurso del tiempo ha ido aumentando, así tenemos que la Ley de Justicia Fiscal únicamente comprendía las controversias entre los particulares y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia tributaria, concretamente las que versaban sobre:

- Resoluciones que determinaban la existencia de créditos fiscales, lo fijaban en cantidad líquida o daban las bases para su liquidación.
- Las sanciones por infracciones a las leyes fiscales.
- Responsabilidad administrativa en materia fiscal.
- Cuestiones relativas al procedimiento administrativo de ejecución.
- Negativas de devolución de impuestos.
- Resoluciones favorables a un particular impugnadas por dicha Secretaria.
- Derechos o aprovechamientos ilegalmente percibidos y en general sobre cualquier resolución dictada en materia fiscal que causara un daño no reparable por algún recurso administrativo.

Posteriormente diversos ordenamientos legales otorgaron competencia al órgano jurisdiccional que nos ocupa en otras materias como las que a continuación se indican:

A.- La Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal.- La que en sus artículos Primero y del Tercero al Décimo Tercero dieron competencia al Tribunal Fiscal de la Federación, para que ante este se presenten las reclamaciones por:

- Adeudos a cargo del gobierno federal (con excepción de los señalados en el artículo 2º) o
- Inconformidades por pensiones civiles y militares.

En armonía con ello, el artículo Segundo transitorio derogó todas las disposiciones que atribuyeran competencia a tribunales distintos del Tribunal Fiscal de la Federación.

B.- La Ley del Seguro Social.- En las reformas que sufrió el 19 de enero de 1949, (pues recordemos que se promulgo en 1943) le dieron el carácter de organismo fiscal autónomo; como lo indica con precisión el artículo 135, al establecer que el Instituto Mexicano del Seguro Social en su carácter de organismo fiscal autónomo determinaría los créditos por concepto de aportaciones, intereses y capitales constitutivos que tendrían el carácter de fiscales, permitió la intervención del tribunal en el conocimiento de las controversias suscitadas con motivo del cobro de dichos créditos.

---

<sup>69</sup> Ibídem.

Lo que confirmó el hecho señalado en el propio numeral referente a que en caso de incumplimiento se aplicaría el procedimiento administrativo de ejecución por las oficinas federales de Hacienda.

C.- La ley Federal de Instituciones de Fianzas.- A partir de 1954, este ordenamiento faculta en su artículo 95 a las compañías afianzadoras para ejercitar la acción de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, en caso de inconformidad con el requerimiento de pago formulado por las autoridades de la Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios.

Lo que fue complementado por el artículo 95 Bis, al señalar expresamente la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de estos juicios.

D.- Obras Públicas.- El primero de enero de 1962, el constituyente a través de una novedosa reforma al Código Fiscal de la Federación a su artículo 160 fracción IX, le dio competencia a este tribunal para conocer de la interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública celebrado por las dependencias del Poder Ejecutivo Federal.

E.- Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.- El propio legislador al reformar el Código Fiscal de la Federación, según publicación en el Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre de 1961, de nueva cuenta amplia la competencia de este tribunal al establecer en su artículo 160, fracción VIII, la materia de seguridad social para las fuerzas armadas, de cuyas resoluciones puede conocer siempre que no exista otro recurso administrativo o de aquellas otras que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que se concedan a favor de los miembros de Ejército y la Armada Nacionales y de sus familiares o derecho-habientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas dictadas con aplicación de las leyes que rijan el otorgamiento de dichas prestaciones.

F.- Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.- La nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en su artículo 22, fracción III, permite a partir de enero de 1967, conocer de las controversias que deriven de la solicitud de pensiones civiles con cargo al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

G.- La Ley del Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.- A partir del mes de abril de 1972, esta ley dispuso en su artículo 54 que las controversias entre los patrones y el citado Instituto se resolvería por el Tribunal Fiscal, dado la calificación de fiscales que se les daba a las aportaciones de dicho Instituto. Estableciéndose también la opción de acudir en inconformidad ante el Instituto o directamente al Tribunal Fiscal de la Federación.

H.- Responsabilidad de los servidores públicos.- La nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación en vigor a partir de 1967, establece en el artículo 22, fracción VIII, la posibilidad de conocer de los actos administrativos de los servidores públicos, aclarándose que es respecto de actos no delictuosos.

I.- La Concesión de Competencia en la Ley de Comercio Exterior.- El desarrollo continuo de la actividad jurisdiccional respecto de todas estas materias detonaron el reconocimiento de su capacidad técnica para conocer de materias que se habían incorporado como parte de la regulación de las nuevas relaciones comerciales entre particulares y los órganos encargados de su control en nuestro país, así como los comerciantes de países extranjeros y sus órganos de gobierno, esto es, el Comercio Exterior, que tuvo una depuración en su legislación a raíz de la celebración del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en la Ley de Comercio Exterior en vigor a partir de 1993, la que le otorgó competencia al entonces Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de las controversias derivadas de las resoluciones previstas en el artículo 94 de la propia ley, lo que se efectúa en términos previstos en numeral 95.

J.- La Atribución de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y su interpretación Judicial.- Con esta directriz, a partir del año 2000, el legislador le da un nuevo voto de confianza a la Justicia Administrativa Federal, al establecer en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en su artículo 83 la posibilidad de que los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pusieran fin al procedimiento administrativo, a una instancia o que resolvieran un expediente, podrían impugnarse vía recurso de revisión o la vía jurisdiccional correspondiente, lo que conllevó a determinar a este tribunal a través de diversos fallos, que las vías judiciales excluían al juicio de amparo ya que se refiere a controversias de tipo constitucional, por lo que únicamente podría hablarse de procedimientos o procesos ante un órgano judicial dentro de los cuales encontramos al anterior Tribunal Fiscal de la Federación, criterios que quedaron plasmados en diversos precedentes de este órgano jurisdiccional y quedó aclarada por la jurisprudencia 139/99 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que estableció que la revisión prevista en dicho numeral podría efectuarse mediante el juicio seguido ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

La importancia de tal determinación deviene del hecho de que el ordenamiento en cita, es aplicable a todos los procedimientos efectuados por la administración pública mexicana, por lo que la competencia del Tribunal se desplaza a todos ellos, con excepción de algunas materias previstas en el artículo primero de la mencionada Ley, las cuales son:

“las materias de carácter fiscal, financiero, responsabilidades de los servidores públicos, electoral, justicia agraria y laboral, así como al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales. En relación con las materias de competencias económica y práctica desleal de comercio internacional”.

Esta excepción no significa la exclusión real del conocimiento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, toda vez que las de carácter fiscal, responsabilidades de los Servidores Públicos, Competencia Económica en la parte relativa a multas y Comercio Exterior, son competencia material del tribunal de acuerdo a lo dispuesto a los ordenamientos que regulan dichas áreas.

K.- La Ley del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.- El 31 de diciembre del año 2000, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa cuya característica principal es la

de reflejar en su denominación el alcance de la competencia de este órgano, la cual quedó delineada en quince fracciones enumeradas en el artículo y con el establecimiento de una fórmula genérica que permite conocer de todas las resoluciones que a través de la figura establecida en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación se entienden negadas de manera ficta en las materias de competencia del Tribunal. Así como de aquellas en que se niegue la constancia de la resolución positiva ficta cuando así lo establezca el ordenamiento jurídico que rige tales materias.

L.- Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado.- El 14 de julio de 2002, se adicionó el artículo 113 de la Constitución Política Mexicana para permitir que el Estado responda de los daños que cause a los bienes o derechos de los particulares con motivo de su actividad irregular. Lo cual se regulará por la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado que entrará en vigor a partir del año 2004...<sup>70</sup>

Por último se señalan las últimas reformas o modificaciones realizadas tanto al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por medio de su ley orgánica o de su reglamento así como a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, las cuales considero que tienen como único objeto lograr una pronta, imparcial y expedita impartición de justicia en las materias fiscal y administrativa.

1º Por medio de decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1º de diciembre de 2005, fue hecha del conocimiento del público la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la cual entró en vigor el 1º de enero de 2006 y por medio de la cual se derogaban las disposiciones establecidas en el Título VI del Código Fiscal de la Federación, en donde estaba contenido lo relativo al procedimiento contencioso administrativo; con esta nueva ley se insertan diversas disposiciones para la consecución del perfeccionamiento del procedimiento ante el Tribunal, una de esas disposiciones es la condena en costas o indemnización que será analizada más adelante.

2º Por medio de decreto publicado el día 6 de diciembre de 2006 en el Diario Oficial de la Federación, fue expedida la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por medio de la cual se abrogó la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa del 15 de diciembre de 1995, quedando dentro de esta nueva Ley, la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el artículo 14 para quedar como sigue:

#### **De la Competencia Material del Tribunal**

**ARTÍCULO 14.-** El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

- I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;
- II. Las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales;

---

<sup>70</sup> Ibídem.

- III. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales;
- IV. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores;
- V. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al erario federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

Quando para fundar su demanda el interesado afirme que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración;

- VI. Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;
- VII. Las que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- VIII. Las que nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al reclamante y las que impongan la obligación de resarcir los daños y perjuicios pagados con motivo de la reclamación, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado o de las leyes administrativas federales que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado;
- IX. Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados o los Municipios, así como de sus entidades paraestatales;
- X. Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior;
- XI. Las 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;
- XII. Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo;
- XIII. Las que se funden en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos;
- XIV. Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de tres meses, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.

No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa, y

XV. Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.

El Tribunal conocerá, además de los juicios que se promuevan contra los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean auto aplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia.

3º Por medio de acuerdo de cinco de marzo de 2008 con número G/17/2008 dictado por el Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se resolvió crear una Sala Regional en materia de Propiedad Intelectual adicionando el artículo 24 Bis al Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para quedar como sigue:

“Artículo 24 Bis.- Adicionalmente habrá una Sala Regional en Materia de Propiedad Intelectual que tendrá competencia en todo el territorio nacional y sede en la Ciudad de México, Distrito Federal.

Esta Sala Regional tendrá competencia material especializada para tramitar y resolver los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas a que se refiere el artículo 14, fracciones XI y XII de la Ley, dictadas con fundamento en la Ley de la Propiedad Industrial, en la Ley Federal del Derecho de Autor, en la Ley Federal de Variedades Vegetales, así como en los demás ordenamientos que regulan la materia de Propiedad Intelectual.”

Haciendo con esto mucho mayor la especialización con la que cuenta el Tribunal para resolver las controversias que se promuevan ante él, dicha Sala entró en funciones el 5 de enero de 2009 según el acuerdo G/59/2008 del Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

4º Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de junio de 2009, se adicionó un artículo 50-A y un inciso d) a la fracción V del artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para que quedaran como sigue:

**ARTÍCULO 50-A.-** Las sentencias que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con motivo de las demandas que prevé la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, deberán contener como elementos mínimos los siguientes:

I. El relativo a la existencia de la relación de causalidad entre la actividad administrativa y la lesión producida y la valoración del daño o perjuicio causado;

II. Determinar el monto de la indemnización, explicitando los criterios utilizados para su cuantificación, y

III. En los casos de concurrencia previstos en el Capítulo IV de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, se deberán razonar los criterios de impugnación y la graduación correspondiente para su aplicación a cada caso en particular.

**ARTÍCULO 52.-** .. I. a IV. ...

V. ... a) a c) ...

d) Reconocer la existencia de un derecho subjetivo y condenar al ente público federal al pago de una indemnización por los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

Con dichas reformas se regulan los elementos que deberán contener las sentencias del Tribunal en cuanto a las demandas que se presenten con motivo de lo establecido en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, y se prevé que dentro de las resoluciones se puede reconocer la existencia de un derecho subjetivo y condenar al ente público federal al pago de una indemnización por los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos, en este sentido, lo establecido en la presente reforma será analizado en el próximo capítulo.

Como últimas modificaciones realizadas al procedimiento contencioso administrativo, encontramos una innovadora forma de substanciar el procedimiento ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que consiste en realizar el procedimiento contencioso administrativo en línea, como se señala a continuación.

5º Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de junio de 2009, se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para quedar como siguen:

**Artículo Primero.-** Se reforman los artículos 4o., primer párrafo, 13, primero y actual segundo párrafos; 14, fracción I, segundo, tercero y quinto párrafos; 24, fracción I y el inciso a); 65, primer párrafo; 66; 67, último párrafo y 68, primer párrafo y se adicionan los artículos 1-A; 13, con los párrafos segundo y tercero, recorriéndose los demás párrafos en su orden; 14, con un tercer párrafo, recorriéndose los demás párrafos en su orden; 31, con un párrafo segundo y el Capítulo X denominado "Del Juicio en Línea" al Título II, que comprende de los artículos 58-A al 58-S a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para quedar como sigue:

**ARTÍCULO 1-A.-** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

**I. Acuse de Recibo Electrónico:** Constancia que acredita que un documento digital fue recibido por el Tribunal y estará sujeto a la misma regulación aplicable al uso de una firma electrónica avanzada. En este caso, el acuse de recibo electrónico identificará a la Sala que recibió el documento y se presumirá, salvo prueba en contrario, que el documento digital fue recibido en la fecha y hora que se consignen en dicha constancia. El Tribunal establecerá los medios para que las partes y los autorizados para recibir notificaciones puedan verificar la autenticidad de los acuses de recibo electrónico.

**II. Archivo Electrónico:** Información contenida en texto, imagen, audio o video generada, enviada, recibida o archivada por medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología que forma parte del Expediente Electrónico.

**III. Boletín Procesal:** Medio de comunicación oficial impreso o electrónico, a través del cual el Tribunal da a conocer las actuaciones o resoluciones en los juicios contenciosos administrativos federales que se tramitan ante el mismo.

**IV.** Clave de acceso: Conjunto único de caracteres alfanuméricos asignados por el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal a las partes, como medio de identificación de las personas facultadas en el juicio en que promuevan para utilizar el Sistema, y asignarles los privilegios de consulta del expediente respectivo o envío vía electrónica de promociones relativas a las actuaciones procesales con el uso de la firma electrónica avanzada en un procedimiento contencioso administrativo.

**V.** Contraseña: Conjunto único de caracteres alfanuméricos, asignados de manera confidencial por el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal a los usuarios, la cual permite validar la identificación de la persona a la que se le asignó una Clave de Acceso.

**VI.** Dirección de Correo Electrónico: Sistema de comunicación a través de redes informáticas, señalado por las partes en el juicio contencioso administrativo federal.

**VII.** Dirección de Correo Electrónico Institucional: Sistema de comunicación a través de redes informáticas, dentro del dominio definido y proporcionado por los órganos gubernamentales a los servidores públicos.

**VIII.** Documento Electrónico o Digital: Todo mensaje de datos que contiene texto o escritura generada, enviada, recibida o archivada por medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología que forma parte del Expediente Electrónico.

**IX.** Expediente Electrónico: Conjunto de información contenida en archivos electrónicos o documentos digitales que conforman un juicio contencioso administrativo federal, independientemente de que sea texto, imagen, audio o video, identificado por un número específico.

**X.** Firma Digital: Medio gráfico de identificación en el Sistema de Justicia en Línea, consistente en la digitalización de una firma autógrafa mediante un dispositivo electrónico, que es utilizada para reconocer a su autor y expresar su consentimiento.

**XI.** Firma Electrónica Avanzada: Conjunto de datos consignados en un mensaje electrónico adjuntados o lógicamente asociados al mismo que permita identificar a su autor mediante el Sistema de Justicia en Línea, y que produce los mismos efectos jurídicos que la firma autógrafa. La firma electrónica permite actuar en Juicio en Línea.

**XII.** Juicio en la vía tradicional: El juicio contencioso administrativo federal que se substancia recibiendo las promociones y demás documentales en manuscrito o impresos en papel, y formando un expediente también en papel, donde se agregan las actuaciones procesales.

**XIII.** Juicio en línea: Substanciación y resolución del juicio contencioso administrativo federal en todas sus etapas, así como de los procedimientos previstos en el artículo 58 de esta Ley, a través del Sistema de Justicia en Línea.

**XIV.** Sistema de Justicia en Línea: Sistema informático establecido por el Tribunal a efecto de registrar, controlar, procesar, almacenar, difundir, transmitir, gestionar, administrar y notificar el procedimiento contencioso administrativo que se sustancie ante el Tribunal.

**XV.** Tribunal: Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

**ARTÍCULO 4o.-** Toda promoción deberá contener la firma autógrafa o la firma electrónica avanzada de quien la formule y sin este requisito se tendrá por no presentada. Cuando el promovente en un Juicio en la vía tradicional, no sepa o no pueda estampar su firma autógrafa, estampará en el documento su huella digital y en el mismo documento otra persona firmará a su ruego.



**TÍTULO II**  
**De la Substanciación y Resolución del Juicio**  
**CAPÍTULO I**  
**De la Demanda**

**ARTÍCULO 13.-** El demandante podrá presentar su demanda, mediante Juicio en la vía tradicional, por escrito ante la sala regional competente o, en línea, a través del Sistema de Justicia en Línea, para este último caso, el demandante deberá manifestar su opción al momento de presentar la demanda. Una vez que el demandante haya elegido su opción no podrá variarla. Cuando la autoridad tenga este carácter la demanda se presentará en todos los casos en línea a través del Sistema de Justicia en Línea.

Para el caso de que el demandante no manifieste su opción al momento de presentar su demanda se entenderá que eligió tramitar el Juicio en la vía tradicional.

La demanda deberá presentarse dentro de los plazos que a continuación se indican:

**I. a III. ...**

Quando el demandante tenga su domicilio fuera de la población donde esté la sede de la Sala, la demanda podrá enviarse a través de Correos de México, correo certificado con acuse de recibo, siempre que el envío se efectúe en el lugar en que resida el demandante, pudiendo en este caso señalar como domicilio para recibir notificaciones, el ubicado en cualquier parte del territorio nacional, salvo cuando tenga su domicilio dentro de la jurisdicción de la Sala competente, en cuyo caso, el señalado para tal efecto, deberá estar ubicado dentro de la circunscripción territorial de la Sala.

**ARTÍCULO 14.- ...**

**I.** El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en cualquier parte del territorio nacional, así como su Dirección de Correo Electrónico, cuando opte porque el juicio se substancie en línea a través del Sistema de Justicia en Línea.

**II. a VIII. ...**

En cada demanda sólo podrá aparecer un demandante, salvo en los casos que se trate de la impugnación de resoluciones conexas, o que se afecte los intereses jurídicos de dos o más personas, mismas que podrán promover el juicio contra dichas resoluciones en una sola demanda.

En los casos en que sean dos o más demandantes éstos ejercerán su opción a través de un representante común.

En la demanda en que promuevan dos o más personas en contravención de lo dispuesto en el párrafo anterior, el Magistrado Instructor requerirá a los promoventes para que en el plazo de cinco días presenten cada uno de ellos su demanda correspondiente, apercibidos que de no hacerlo se desechará la demanda inicial.

Quando se omita el nombre del demandante o los datos precisados en las fracciones II y VI, el Magistrado Instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta. Si se omiten los datos previstos en las fracciones III, IV, V, VII y VIII, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que los señale dentro del término de cinco días, apercibiéndolo que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas, según corresponda.

En el supuesto de que conforme a lo dispuesto en la fracción I de este artículo, no se señale el domicilio del demandante en la jurisdicción de la Sala Regional que corresponda o se desconozca el domicilio del tercero, las notificaciones relativas se efectuarán por lista autorizada, que se fijará en sitio visible de la propia Sala, así como en el Boletín Procesal que emita el Tribunal, el cual estará disponible en su página electrónica. En caso de que el actor desconozca el domicilio del tercero, deberá manifestarlo así bajo protesta de decir verdad.

#### **ARTÍCULO 24.- ...**

I. La promoción en donde se soliciten las medidas cautelares señaladas, deberá contener los siguientes requisitos:

a) El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en cualquier parte del territorio nacional, así como su Dirección de Correo Electrónico, cuando opte porque el juicio se substancie en línea a través del Sistema de Justicia en Línea.

#### **ARTÍCULO 31.- ...**

I. a III. ...

Para el caso en que proceda la acumulación y los juicios respectivos se estén sustanciando por la vía tradicional y el juicio en línea, el Magistrado Instructor requerirá a las partes relativas al Juicio en la vía tradicional para que en el plazo de tres días manifiesten si optan por substanciar el juicio en línea, en caso de que no ejerza su opción se tramitará el Juicio en la vía tradicional.

## **CAPÍTULO X**

### **Del Juicio en Línea**

**ARTÍCULO 58-A.-** El juicio contencioso administrativo federal se promoverá, substanciará y resolverá en línea, a través del Sistema de Justicia en Línea que deberá establecer y desarrollar el Tribunal, en términos de lo dispuesto por el presente Capítulo y las demás disposiciones específicas que resulten aplicables de esta Ley. En todo lo no previsto, se aplicarán las demás disposiciones que resulten aplicables de este ordenamiento.

**ARTÍCULO 58-B.-** Cuando el demandante ejerza su derecho a presentar su demanda en línea a través del Sistema de Justicia en Línea del Tribunal, las autoridades demandadas deberán comparecer y tramitar el juicio en la misma vía.

Si el demandante no señala expresamente su Dirección de Correo Electrónico, se tramitará el Juicio en la vía tradicional y el acuerdo correspondiente se notificará por lista y en el Boletín Procesal del Tribunal.

**ARTÍCULO 58-C.-** Cuando la demandante sea una autoridad, el particular demandado, al contestar la demanda, tendrá derecho a ejercer su opción para que el juicio se tramite y resuelva en línea conforme a las disposiciones de este Capítulo, señalando para ello su domicilio y Dirección de Correo Electrónico.

A fin de emplazar al particular demandado, el Secretario de Acuerdos que corresponda, imprimirá y certificará la demanda y sus anexos que se notificarán de manera personal.

Si el particular rechaza tramitar el juicio en línea contestará la demanda mediante el Juicio en la vía tradicional.

**ARTÍCULO 58-D.-** En el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal se integrará el Expediente Electrónico, mismo que incluirá todas las promociones, pruebas y otros anexos que presenten las partes, oficios, acuerdos, y resoluciones tanto interlocutorias como definitivas, así como las demás actuaciones que deriven de la substanciación del juicio en línea, garantizando su seguridad,

inalterabilidad, autenticidad, integridad y durabilidad, conforme a los lineamientos que expida el Tribunal.

En los juicios en línea, la autoridad requerida, desahogará las pruebas testimoniales utilizando el método de videoconferencia, cuando ello sea posible.

**ARTÍCULO 58-E.-** La Firma Electrónica Avanzada, Clave de Acceso y Contraseña se proporcionarán, a través del Sistema de Justicia en Línea del Tribunal, previa obtención del registro y autorización correspondientes. El registro de la Firma Electrónica Avanzada, Clave de Acceso y Contraseña, implica el consentimiento expreso de que dicho Sistema registrará la fecha y hora en la que se abran los Archivos Electrónicos, que contengan las constancias que integran el Expediente Electrónico, para los efectos legales establecidos en este ordenamiento.

Para hacer uso del Sistema de Justicia en Línea deberán observarse los lineamientos que, para tal efecto, expida el Tribunal.

**ARTÍCULO 58-F.-** La Firma Electrónica Avanzada producirá los mismos efectos legales que la firma autógrafa y garantizará la integridad del documento, teniendo el mismo valor probatorio.

**ARTÍCULO 58-G.-** Solamente, las partes, las personas autorizadas y delegados tendrán acceso al Expediente Electrónico, exclusivamente para su consulta, una vez que tengan registrada su Clave de Acceso y Contraseña.

**ARTÍCULO 58-H.-** Los titulares de una Firma Electrónica Avanzada, Clave de Acceso y Contraseña serán responsables de su uso, por lo que el acceso o recepción de las notificaciones, la consulta al Expediente Electrónico y el envío de información mediante la utilización de cualquiera de dichos instrumentos, les serán atribuibles y no admitirán prueba en contrario, salvo que se demuestren fallas del Sistema de Justicia en Línea.

**ARTÍCULO 58-I.-** Una vez recibida por vía electrónica cualquier promoción de las partes, el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal emitirá el Acuse de Recibo Electrónico correspondiente, señalando la fecha y la hora de recibido.

**ARTÍCULO 58-J.-** Cualquier actuación en el Juicio en Línea se efectuará a través del Sistema de Justicia en Línea del Tribunal en términos del presente Capítulo. Dichas actuaciones serán validadas con las firmas electrónicas y firmas digitales de los Magistrados y Secretarios de Acuerdos que den fe según corresponda.

**ARTÍCULO 58-K.-** Los documentos que las partes ofrezcan como prueba, incluido el expediente administrativo a que se refiere el artículo 14, fracción V, de esta Ley, deberán exhibirlos de forma legible a través del Sistema de Justicia en Línea del Tribunal.

Tratándose de documentos digitales, se deberá manifestar la naturaleza de los mismos, especificando si la reproducción digital corresponde a una copia simple, una copia certificada o al original y tratándose de esta última, si tiene o no firma autógrafa. Los particulares deberán hacer esta manifestación bajo protesta de decir verdad, la omisión de la manifestación presume en perjuicio sólo del promovente, que el documento digitalizado corresponde a una copia simple.

Las pruebas documentales que ofrezcan y exhiban las partes tendrán el mismo valor probatorio que su constancia física, siempre y cuando se observen las disposiciones de la presente Ley y de los acuerdos normativos que emitan los órganos del Tribunal para asegurar la autenticidad de la información, así como de su transmisión, recepción, validación y notificación.

**ARTÍCULO 58-L.-** Para el caso de pruebas diversas a las documentales, los instrumentos en los que se haga constar la existencia de dichas pruebas se integrarán al Expediente Electrónico. El Secretario de Acuerdos a cuya mesa corresponda el asunto, deberá digitalizar las constancias relativas y procederá

a la certificación de su cotejo con los originales físicos, así como a garantizar el resguardo de los originales y de los bienes materiales que en su caso hubieren sido objeto de prueba.

Para el caso de pruebas diversas a las documentales, éstas deberán ofrecerse en la demanda y ser presentadas a la Sala que esté conociendo del asunto, en la misma fecha en la que se registre en el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal la promoción correspondiente a su ofrecimiento, haciendo constar su recepción por vía electrónica.

**ARTÍCULO 58-M.-** Para los juicios que se substancien en términos de este capítulo no será necesario que las partes exhiban copias para correr los traslados que la Ley establece, salvo que hubiese tercero interesado, en cuyo caso, a fin de correrle traslado, el demandante deberá presentar la copia de traslado con sus respectivos anexos.

En el escrito a través del cual el tercero interesado se apersona en juicio, deberá precisar si desea que el juicio se continúe substanciando en línea y señalar en tal caso, su Dirección de Correo Electrónico. En caso de que manifieste su oposición, la Sala dispondrá lo conducente para que se digitalicen los documentos que dicho tercero presente, a fin de que se prosiga con la instrucción del juicio en línea con relación a las demás partes, y a su vez, se impriman y certifiquen las constancias de las actuaciones y documentación electrónica, a fin de que se integre el expediente del tercero en un Juicio en la vía tradicional.

**ARTÍCULO 58-N.-** Las notificaciones que se practiquen dentro del juicio en línea, se efectuarán conforme a lo siguiente:

**I.-** Todas las actuaciones y resoluciones que conforme a las disposiciones de esta Ley deban notificarse en forma personal, mediante correo certificado con acuse de recibo, o por oficio, se deberán realizar a través del Sistema de Justicia en Línea del Tribunal.

**II.-** El actuario deberá elaborar la minuta electrónica en la que precise la actuación o resolución a notificar, así como los documentos que se adjunten a la misma. Dicha minuta, que contendrá la Firma Electrónica Avanzada del actuario, será ingresada al Sistema de Justicia en Línea del Tribunal junto con la actuación o resolución respectiva y los documentos adjuntos.

**III.-** El actuario enviará a la Dirección de Correo Electrónico de la o las partes a notificar, un aviso informándole que se ha dictado una actuación o resolución en el Expediente Electrónico, la cual está disponible en el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal.

**IV.-** El Sistema de Justicia en Línea del Tribunal registrará la fecha y hora en que se efectúe el envío señalado en la fracción anterior.

**V.-** Se tendrá como legalmente practicada la notificación, conforme a lo señalado en las fracciones anteriores, cuando el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal genere el Acuse de Recibo Electrónico donde conste la fecha y hora en que la o las partes notificadas ingresaron al Expediente Electrónico, lo que deberá suceder dentro del plazo de tres días hábiles siguientes a la fecha de envío del aviso a la Dirección de Correo Electrónico de la o las partes a notificar.

**VI.-** En caso de que en el plazo señalado en la fracción anterior, el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal no genere el acuse de recibo donde conste que la notificación fue realizada, la misma se efectuará mediante lista y por Boletín Procesal al cuarto día hábil contado a partir de la fecha de envío del Correo Electrónico, fecha en que se tendrá por legalmente notificado.

**ARTÍCULO 58-O.-** Para los efectos del Juicio en Línea son hábiles las 24 horas de los días en que se encuentren abiertas al público las Oficinas de las Salas del Tribunal.

Las promociones se considerarán, salvo prueba en contrario, presentadas el día y hora que conste en el Acuse de Recibo Electrónico que emita el Sistema

de Justicia en Línea del Tribunal, en el lugar en donde el promovente tenga su domicilio fiscal y, por recibidas, en el lugar de la sede de la Sala Regional a la que corresponda conocer del juicio por razón de territorio. Tratándose de un día inhábil se tendrán por presentadas el día hábil siguiente.

**ARTÍCULO 58-P.-** Las autoridades cuyos actos sean susceptibles de impugnarse ante el Tribunal, deberán registrar en la Secretaría General de Acuerdos o ante la Presidencia de las Salas Regionales, según corresponda, la Dirección de Correo Electrónico Institucional, así como el domicilio oficial de las unidades administrativas a las que corresponda su representación en los juicios contenciosos administrativos, para el efecto de emplazarlas electrónicamente a juicio en aquellos casos en los que tengan el carácter de autoridad demandada.

En el caso de que las autoridades demandadas no cumplan con esta obligación, todas las notificaciones que deben hacerse, incluyendo el emplazamiento, se harán a través del Boletín Procesal, hasta que se cumpla con dicha formalidad.

**ARTÍCULO 58-Q.-** Para la presentación y trámite de los recursos de revisión y juicios de amparo que se promuevan contra las actuaciones y resoluciones derivadas del Juicio en Línea, no será aplicable lo dispuesto en el presente Capítulo.

El Secretario General de Acuerdos del Tribunal, los Secretarios Adjuntos de Sección y los Secretarios de Acuerdos de Sala Superior y de Salas Regionales según corresponda, deberán imprimir el archivo del Expediente Electrónico y certificar las constancias del juicio que deban ser remitidos a los Juzgados de Distrito y Tribunales Colegiados de Circuito, cuando se impugnen resoluciones de los juicios correspondientes a su mesa.

Sin perjuicio de lo anterior, en aquellos casos en que así lo solicite el Juzgado de Distrito o el Tribunal Colegiado se podrá remitir la información a través de medios electrónicos.

**ARTÍCULO 58-R.-** En caso que el Tribunal advierta que alguna persona modificó, alteró, destruyó o provocó la pérdida de información contenida en el Sistema de Justicia en Línea, se tomarán las medidas de protección necesarias, para evitar dicha conducta hasta que concluya el juicio, el cual se continuará tramitando a través de un Juicio en la vía tradicional.

Si el responsable es usuario del Sistema, se cancelará su Firma Electrónica Avanzada, Clave y Contraseña para ingresar al Sistema de Justicia en Línea y no tendrá posibilidad de volver a promover juicios en línea.

Sin perjuicio de lo anterior, y de las responsabilidades penales respectivas, se impondrá al responsable una multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de cometer la infracción.

**ARTÍCULO 58-S.-** Cuando por caso fortuito, fuerza mayor o por fallas técnicas se interrumpa el funcionamiento del Sistema de Justicia en Línea, haciendo imposible el cumplimiento de los plazos establecidos en la ley, las partes deberán dar aviso a la Sala correspondiente en la misma promoción sujeta a término, quien pedirá un reporte al titular de la unidad administrativa del Tribunal responsable de la administración del Sistema sobre la existencia de la interrupción del servicio.

El reporte que determine que existió interrupción en el Sistema deberá señalar la causa y el tiempo de dicha interrupción, indicando la fecha y hora de inicio y término de la misma. Los plazos se suspenderán, únicamente, el tiempo que dure la interrupción del Sistema. Para tal efecto, la Sala hará constar esta

situación mediante acuerdo en el expediente electrónico y, considerando el tiempo de la interrupción, realizara el computo correspondiente, para determinar si hubo o no incumplimiento de los plazos legales.

**ARTÍCULO 65.-** Toda resolución debe notificarse, o en su caso, darse el aviso en la Dirección de Correo Electrónico señalada, a más tardar el tercer día siguiente a aquél en que el expediente haya sido turnado al actuario para ese efecto y se asentará la razón respectiva a continuación de la misma resolución.

...

**ARTÍCULO 66.-** En las notificaciones, el actuario deberá asentar razón del envío por correo o entrega de los oficios de notificación y de los avisos en la Dirección de Correo Electrónico, así como de las notificaciones personales y por lista. Los acuses postales de recibo y las piezas certificadas devueltas se agregarán como constancia a dichas actuaciones.

**ARTÍCULO 67.-** ...

Las partes que así lo deseen, podrán señalar su clave o Dirección de Correo Electrónico a la Sala Regional en que se lleve el juicio, a fin de que por este medio se les dé aviso de la emisión de los autos y demás resoluciones que en él se dicten, acompañado de un extracto de su contenido que comprenderá la fecha y órgano de emisión, los datos de identificación del expediente y el tipo de auto o resolución. Satisfecho lo anterior, el Magistrado Instructor ordenará que los avisos de que se trata se le practiquen por este medio a la parte que lo haya solicitado; el Actuario, a su vez, deberá dejar constancia en el expediente de que el aviso se envió a la Dirección de Correo Electrónico señalado hasta por tres ocasiones consecutivas y la fecha y hora en que las realizó. En estos casos, durante el plazo de cinco días siguientes a aquél en que el aviso se llevó a cabo, la parte interesada podrá apersonarse al local de la Sala a notificarse personalmente de la resolución de que se trate y, a su vencimiento, si esto último no hubiere ocurrido, se procederá a su notificación por lista.

**ARTÍCULO 68.-** Las notificaciones que deban hacerse a las autoridades administrativas se harán por oficio y por vía telegráfica en casos urgentes. También podrán efectuarse, opcionalmente, en la forma prevista en el artículo anterior por medio del aviso en la Dirección de Correo Electrónico Institucional.

...

**ARTÍCULO SEGUNDO.-** Se reforman los artículos 37, fracción VIII y 41, fracción XXX; se adicionan los artículos 38, con una fracción X, pasando la actual a ser XI; 41, con una fracción XXXI, pasando la actual a ser XXXII y recorriéndose en su orden las demás fracciones; 47, con una fracción VIII; 48, con una fracción VII, pasando la actual a ser VIII; 49, con una fracción V, pasando la actual a ser VI y 50, con una fracción VI, pasando la actual a ser VII a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para quedar como sigue:

## **CAPÍTULO V**

### **De las Salas Regionales**

**ARTÍCULO 37.-** ... I. a VII. ...

**VIII.** Verificar que en la Sala se utilice y mantenga actualizado el sistema de control y seguimiento de juicios, así como el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal;

**IX. a XI.** ...

**ARTÍCULO 38.-** ... I. a VIII. ...

**IX.** Dictar los acuerdos y providencias relativas a las medidas cautelares provisionales en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, así como proponer a la Sala el proyecto de resolución correspondiente a la medida cautelar definitiva que se estime procedente;

**X.** Supervisar la debida integración de las actuaciones en el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal, de los juicios tramitados en línea, y

**XI.** Las demás que les correspondan conforme a las disposiciones legales aplicables.

## **CAPÍTULO VI**

### **De la Junta de Gobierno y Administración**

#### **ARTÍCULO 41.- ... I. a XXIX. ...**

**XXX.** Establecer y administrar un Boletín Procesal para la notificación de las resoluciones y acuerdos, así como el control de las notificaciones que se realicen por medios electrónicos y supervisar la correcta operación y funcionamiento del Sistema de Justicia en Línea del Tribunal para la tramitación de los juicios en línea;

**XXXI.** Emitir los acuerdos normativos que contengan los lineamientos técnicos y formales que deban observarse en la substanciación del juicio en línea;

**XXXII.** Supervisar la publicación de las jurisprudencias, precedentes y tesis aisladas emitidas por las Salas y Secciones en la Revista del Tribunal;

**XXXIII. a XXXV. ...**

## **CAPÍTULO VII**

### **De los demás Servidores Públicos del Tribunal**

#### **ARTÍCULO 47.- ... I. a V. ...**

**VI.** Dirigir los archivos de la Sala Superior;

**VII.** Digitalizar la documentación y actuaciones que se requiera incorporar a un expediente tramitado en línea, así como imprimir y certificar las constancias de los expedientes electrónicos de la Sala Superior y las reproducciones en medios electrónicos de dichas actuaciones, y

**VIII.** Dar fe y expedir certificados de las constancias que obran en los expedientes que obran en la Sala Superior.

#### **ARTÍCULO 48.- ... I. a V. ...**

**VI.** Dar fe y expedir certificados de constancias que obran en los expedientes de las Secciones;

**VII.** Digitalizar la documentación y actuaciones que se requiera incorporar a un expediente tramitado en línea, así como imprimir y certificar las constancias de los expedientes electrónicos de la Sección y las reproducciones en medios electrónicos de dichas actuaciones, y

**VIII.** Las demás que les encomiende el Presidente de la Sección.

#### **ARTÍCULO 49.- ... I. a III. ...**

**IV.** Dar fe y expedir certificados de las constancias que obren en los expedientes de la Ponencia a la que estén adscritos;

**V.** Digitalizar la documentación y actuaciones que se requiera incorporar a un expediente tramitado en línea, así como imprimir y certificar las constancias de los expedientes electrónicos de la Ponencia a la que estén adscritos y las reproducciones en medios electrónicos de dichas actuaciones, y

**VI.** Desempeñar las demás atribuciones que las disposiciones aplicables les confieran.

#### **ARTÍCULO 50.- ... I. a IV. ...**

- V. Dar fe y expedir certificados de las constancias que obren en los expedientes de la Sala a la que estén adscritos;
- VI. Digitalizar la documentación y actuaciones que se requiera incorporar a un expediente tramitado en línea, así como imprimir y certificar las constancias de los expedientes electrónicos de la Sala a la que estén adscritos y las reproducciones en medios electrónicos de dichas actuaciones, y
- VII. Las demás que señalen las disposiciones aplicables.

Dichas disposiciones entraron en vigor a partir del día 15 de junio de 2009 y el Juicio en Línea, iniciará en operación a los 18 meses después, es decir, el día 15 de diciembre de 2010 pero en el entendido de que aproximadamente en esa fecha serán declarados los días inhábiles con motivo del segundo periodo vacacional del Tribunal, dichas operaciones entrarán en pleno funcionamiento a partir de la primer semana de enero de 2011.

Considero que con dicha disposición se logra ampliamente cumplir con los principios de celeridad y economía procesal al reducir significativamente los insumos que el Tribunal tiene que erogar con motivo de la substanciación del juicio en la vía ordinaria y logrando de igual forma, la prontitud en notificaciones reduciendo significativamente el tiempo necesario para la resolución de los juicios.

## **II.5. Identificación del Juicio Contencioso Administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.**

En el capítulo anterior, se expuso la evolución que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha tenido a lo largo de los años, desde su creación hasta las disposiciones que en un futuro entrarán en vigor, en el presente capítulo someramente se realizará una descripción del juicio contencioso administrativo y la forma de substanciación que éste tiene según la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Todos los procesos, incluyendo el contencioso administrativo que regula la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se realizan en dos etapas: la instructiva y la resolutive. La etapa de instrucción, a su vez, se divide en tres fases: la postulativa, la probatoria y la preconclusiva.

La fase postulativa se inicia con la presentación de la demanda; en ella la parte actora plantea sus pretensiones y la demandada sus resistencias. En la fase probatoria las partes ofrecen pruebas; el juzgador las admite y ordena su desahogo. En el contencioso administrativo no hay una división tajante de esta fase, como sucede en el proceso civil, toda vez que desde que se presentan la demanda y la contestación, las partes deben ofrecer pruebas, y en los autos en los que se tenga por presentada la demanda o su contestación, el magistrado instructor admite o desecha las pruebas de los contendientes.



No obstante de lo anterior, en este proceso si se da la fase en comento, la cual queda de relieve en los casos de desahogo de pruebas confesionales, testimoniales, periciales o de inspección.

Por su parte, en la fase preconclusiva las partes formulan sus alegatos. Estos constituyen el razonamiento que, en forma escrita, formulan las partes para demostrar al juzgador que su contraparte no tiene razón en su pretensión. A estos alegatos, por efectuarse una vez que se han desahogado todas las pruebas y no existir diligencias pendientes de realizar, tanto la doctrina como la legislación los ha denominado “alegatos de bien probar”.

De acuerdo con el artículo 47 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, diez días después de concluido la sustanciación del juicio, y no existiendo ninguna diligencia pendiente que impida emitir el fallo, el magistrado instructor notificará por lista a las partes que tienen un plazo de cinco días para formular por escrito sus alegatos. Los cuales serán tomados en consideración al momento de dictar sentencia.

De acuerdo con lo expuesto, la instrucción es una etapa del proceso que consiste en el conjunto de actos procedimentales de las partes, de los terceros y del juzgador, que son indispensables para que el proceso se encuentre en estado de dictar sentencia. En esta etapa el objetivo es ilustrar al juzgador acerca de cuáles son los puntos controvertidos, y las pruebas en cada parte apoya sus pretensiones.

Una vez que se han agotado todas las diligencias procedimentales sin que haya alguna pendiente por realizar, automáticamente queda cerrada la instrucción, lo cual implica que la sala regional respectiva se encuentra en aptitud de emitir sentencia que de por concluido el proceso.

Con el cierre de instrucción culmina la primera etapa del procedimiento y se inicia la segunda; es decir, la de resolución. Aquí en esta etapa el juzgador realiza, para emitir su fallo, un mecanismo de razonamiento, que se denomina juicio lógico, porque para llegar a la verdad realiza una operación de tal naturaleza, en la que la premisa mayor estará representada por los preceptos legales que las partes invocan como fundamento de sus pretensiones, la menor por los razonamientos que las mismas esgrimen y la conclusión por la consideración a que llegó el juez.

Dentro del contencioso administrativo que se ventila ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, esta etapa del proceso abarcaría desde el momento en que se cierra la instrucción hasta que la sala dicta la sentencia respectiva, la cual se hará dentro de los sesenta días hábiles siguientes al cierre de instrucción. Para tal efecto, dicho magistrado deberá formular un proyecto de sentencia, dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes al cierre de instrucción. Pero si la sentencia es de sobreseimiento, no será necesario esperar a dicho cierre.

El proyecto aludido será turnado a los demás magistrados a fin de que emitan su voto respectivo; si todos están de acuerdo con el proyecto, el mismo adquirirá el carácter de sentencia. Si el proyecto es aprobado por mayoría, el magistrado disidente podrá limitarse a expresar que vota en contra de tal proyecto o bien emitir voto particular, el que deberá presentarse en un plazo no mayor de diez días.

Pero en caso de que no fuera aceptado el proyecto por los otros magistrados de la sala, el magistrado instructor engrosará el fallo con los argumentos de la mayoría, y su proyecto quedará como voto particular.

El marco de regulación legal del procedimiento contencioso administrativo lo constituyen la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles cuando la disposición que se vaya a aplicar de éste sea compatible con el procedimiento establecido en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es decir, que no vaya a introducir instituciones ajenas o extrañas a él, al grado de que en lugar de complementarlo llegara a desvirtuar su naturaleza.

Las partes que intervienen en estos juicios son: el demandante; los demandados; el Jefe del Servicio de Administración Tributaria o el titular de dependencia en los juicios en los que se controviertan resoluciones de autoridades federativas coordinadas, emitidas con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación; la Secretaría de Hacienda, cuando se controvierta el interés fiscal federal; y los terceros que tengan el derecho incompatible con la pretensión del demandante.

Tienen el carácter de demandados, la autoridad que emitió la resolución impugnada y el particular a quién favorezca una resolución que sea materia de un juicio de lesividad.

La procedencia del juicio está íntimamente ligada a la competencia del propio tribunal, competencia señalada en el subcapítulo anterior, por lo que el juicio será improcedente cuando se trate de una materia distinta de las señaladas, o que tratándose de esta materia ya se haya impugnado mediante otro tipo de defensa, o que se trate de una resolución conexas de otra ya impugnada, o que ya sea cosa juzgada.

También es improcedente el juicio cuando no se afecten los intereses jurídicos del demandante, cuando sea extemporánea la presentación de la demanda, cuando sea en contra de reglamentos, cuando no exista el acto reclamado, o no se haga valer agravio alguno; cuando se impugnen en contra de resoluciones dictadas por autoridades extranjeras que determinen impuestos y sus accesorios cuyo cobro y recaudación hayan sido solicitados a las autoridades fiscales mexicanas; cuando se controviertan resoluciones que hayan sido dictadas en un procedimiento de resolución de controversias, previsto en un tratado para evitar la doble tributación, si dicho procedimiento se inició con posterioridad a la resolución recaída a recurso de revocación o a juicio contencioso administrativo.

Los casos de improcedencia darán lugar al rechazo de la demanda o al sobreseimiento parcial o total, que procede además, por desistimiento o muerte del demandante, por revocación del acto, o cuando la ley establezca un impedimento para que se emita resolución de fondo.

Las promociones que se presenten ante las salas, inclusive la demanda, deberán estar firmadas por quien las formule, ya que de no cumplir con este requisito se

tendrán por no presentadas, a menos que el promovente no sepa o no pueda firmar, para lo cual se prevé que estampe su huella digital y que firme otra persona a su ruego.

Cuando no se promueva a nombre propio, la representación en juicio deberá ser plenamente acreditada, ya que se prohíbe la gestión de negocios. Para el acreditamiento de la representación es necesario que ésta se haya otorgado a más tardar en la fecha de la presentación de la demanda o de la contestación, en su caso. Para tal efecto, es necesario que los particulares lo hagan en escritura pública mediante carta poder firmada ante dos testigos, siendo ratificadas las firmas del otorgante y de los testigos ante notario o ante los secretarios del tribunal. La representación de las autoridades corresponderá a la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica.

Los particulares o sus representantes podrán autorizar por escrito a persona o personas que a su nombre reciba notificaciones, quién podrá hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos; las autoridades podrán nombrar delegados para los mismos fines. Tanto los autorizados de los particulares, como los delegados de las autoridades, deberán ser licenciados en Derecho, ya que sin este requisito no podrán actuar en nombre de sus patrocinados.

Finalmente, los magistrados deberán excusarse de conocer de un juicio cuando exista la posibilidad de parcialidad por intereses personales, de parentesco o de amistad, que señala el artículo 10 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, excusa que será calificada por el Presidente del Tribunal.

La demanda se deberá presentar ante la Sala Regional del domicilio fiscal del demandante, según el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, o enviarse por correo certificado con acuse de recibo, siempre y cuando el actor tenga su domicilio fuera de la población en que se encuentre la sala, y que el depósito se haga en la oficina de correos del domicilio del demandante dentro de los cuarenta y cinco días hábiles contados a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada o de que el promovente tuvo conocimiento de su existencia. En el juicio de lesividad la autoridad puede demandar la nulidad de su resolución dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que la emitió.

Los requisitos fundamentales de la demanda son: el nombre y el domicilio del demandante, la resolución que se impugna, el nombre de los demandados y su domicilio en el juicio de lesividad, los hechos que originaron la demanda, las pruebas que ofrezca, los agravios, y el nombre y el domicilio del tercero interesado, en su caso. Adjuntando las copias necesarias de su demanda, el documento en donde conste su personalidad, la resolución impugnada y su constancia de notificación, así como las demás pruebas que ofrezca, en su caso; los cuestionarios de peritos y las pruebas documentales, o señalar el archivo en que se encuentren estos documentos cuando legalmente no estén a su disposición.

Procede la ampliación de la demanda cuando se impugne una negativa ficta; contra el acto principal del que derive el impugnado en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación, o cuando el actor haya manifestado no

conocer el acto administrativo que pretende impugnar y la autoridad se lo de a conocer al producir su contestación, cuando se alegue que la resolución administrativa no fue notificada o que lo fue ilegalmente, cuando en la contestación se introduzcan cuestiones que no eran conocidas por el actor al momento de presentar su demanda y cuando la autoridad demandada plantee el sobreseimiento del juicio por extemporaneidad en la presentación de la demanda.

Por su parte, el demandado también cuenta con cuarenta y cinco días para contestar la demanda. Deberá referirse a los incidentes de previo y especial pronunciamiento en su caso; a la improcedencia y sobreseimiento; a cada uno de los hechos de la demanda; a sus argumentos de defensa; a sus pruebas. Igualmente deberá adjuntar copias de su contestación, cuestionarios y ampliación de los de su contraparte, y pruebas documentales. En la contestación, y hasta antes del cierre de instrucción, la autoridad podrá allanarse a las pretensiones del actor o revocar su resolución. En ningún caso podrá mejorar su resolución, ya que el tribunal deberá juzgar en los términos en que ésta fue dictada. Tratándose de impugnación de una negativa ficta, la contestación hará las veces de emisión de la resolución que no fue dictada en tiempo, por lo que la autoridad deberá fundar y motivar la negativa al momento de contestar la demanda.

Ya integrado el expediente con la demanda, la contestación, la ampliación de la demanda y su contestación cuando sea el caso, y no existiendo cuestión pendiente por la que no se pueda dictar la resolución del juicio, se presentarán los alegatos y con ellos o sin ellos se declarará cerrada la instrucción. Posteriormente, se dictará la sentencia dentro del juicio, figura que será ampliamente analizada en el capítulo IV de la presente investigación.

Dentro del procedimiento contencioso administrativo se prevén seis figuras jurídicas aplicables dentro del procedimiento y posterior a éste. Dichas figuras son: la Excitativa de Justicia contenida en el artículo 55 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; la aclaración de sentencia contenida en el artículo 54; la queja contenida en el 58; el recurso de reclamación en los artículos 59 a 62; el recurso de revisión en los artículos 63 y 64 del mismo ordenamiento y el juicio de amparo contenido en los artículos 158 al 191 y demás relativos de la Ley de Amparo, figuras que serán estudiadas brevemente en los próximos capítulos.

El proceso establecido para substanciar el Juicio Contencioso Administrativo prevé la condena al pago de indemnización o costas, este se lleva a cabo de manera incidental y únicamente será procedente en el caso en que el actor controvierta resoluciones con propósitos notoriamente dilatorios o bien, en el caso de que la autoridad demandada al momento de dictar su resolución haya cometido falta grave y no se haya allanado hasta antes del cierre de instrucción, situación que se trata ampliamente en el próximo capítulo.

## Capítulo III.

### La petición al pago de indemnización o costas contemplada en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

#### III.1. Causales por las que ha lugar a condena en costas y a condena de indemnización.

El artículo 6º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo señala que en los juicios que se tramiten ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no habrá lugar a condenación en costas y que cada parte será responsable de sus propios gastos y de los que originen las diligencias que las mismas promuevan, asimismo puntualiza, como casos de excepción, al especificar que únicamente habrá lugar a condenación en costas por las causales señaladas en el mismo artículo, estas causales son por las cuales procede la condena a pago de indemnización por parte de la autoridad o a pago de costas por parte del particular; lo anterior es así cuando en su texto señala que únicamente habrá lugar a condena en costas a favor de la autoridad demandada, cuando se controviertan resoluciones con propósitos notoriamente dilatorio y que la autoridad demandada deberá indemnizar al particular 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 trate; a continuación y para efectos de su análisis, se transcribe textualmente el artículo 6º de dicha ley:

#### **Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo**

**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 adeudas 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 momento de 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 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 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 a lo previsto por el cuarto párrafo del artículo 39 de esta Ley.

Únicamente existen dos supuestos para que sea procedente el pago de costas en el juicio contencioso administrativo federal; el primero de ellos es a favor de la autoridad demandada y en contra del particular que controvierte la resolución y es aplicable en el caso de que la parte actora controvierta resoluciones con propósitos notoriamente dilatorios, el segundo de ellos es a favor del particular y en contra de la autoridad demandada en el caso en el que se configure el supuesto de que la autoridad al momento de dictar la resolución impugnada haya cometido falta grave.

En el procedimiento contencioso administrativo, existe una diferencia significativa a comparación con los diversos juicios en diversas materias, ya que en el primero, las partes contendientes serán en todo caso un particular y una autoridad a diferencia de los demás en que ambas partes son particulares o bien, si participa una autoridad, ésta lo hace con el carácter de particular; esto con fundamento en el primer párrafo del artículo 4º del Código Federal de Procedimientos Civiles, el cual señala que “las Instituciones, servicios, y dependencias de la Administración Pública de la Federación y de las entidades federativas, tendrán dentro del procedimiento judicial, en cualquier forma en que intervengan, la misma situación que otra parte cualquiera”; en este sentido, se configura una diferencia significativa en cuanto al pago de indemnización y costas por alguna de las partes cuando dentro de estas se encuentra una autoridad actuando en su carácter de derecho público y no privado, ya que estas no son llevadas a juicio de igual manera que si las dos partes fueran particulares, al respecto el jurista Hans Kelsen expone lo siguiente:

“Un individuo actúa como órgano del Estado cuando realiza actos en virtud de una autorización concedida por cierta norma válida. Esta es la diferencia entre el individuo y el Estado como personas actuantes; es decir, entre el que actúa como órgano del Estado y el que obra como órgano estatal. Un individuo que no actúa como órgano del Estado puede hacer todo aquello que no está prohibido por el orden jurídico, en tanto que el Estado, esto es, el individuo que obra como órgano estatal, solamente puede hacer lo que el orden jurídico le autoriza a realizar”<sup>71</sup>

De la cita transcrita anteriormente, se desprende la diferencia entre el individuo y el Estado como personas actuantes, lo que trae implícita una diferencia entre dichas personas cuando son llevadas a dirimir controversias ante órganos jurisdiccionales, por lo que en el presente capítulo serán analizadas estas diferencias con relación al procedimiento contencioso administrativo y, en el tema que nos ocupa, las diferencias

---

<sup>71</sup> KELSEN, Hans. Teoría general del derecho y del Estado, Dirección General de Publicaciones, Universidad Nacional Autónoma de México, quinta reimpresión, 1995, México, D.F. págs. 312 y 313.

entre las causales de condena al pago de indemnización o de costas contemplados en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, por lo que a continuación se detallan cada uno de estas causales de procedencia a pago de gastos y costas.

### III.1.1. A costas.

Como ha quedado precisado en el primer capítulo del presente trabajo, las costas son los gastos y erogaciones que se originan con motivo de un proceso y que son necesarios para el inicio, tramitación y conclusión de un juicio y que deben estar relacionadas directamente con el proceso, dichos gastos deberán ser cubiertos por la parte que haya resultado vencida y que haya actuado con temeridad, para el caso que nos ocupa, es necesario que se haya controvertido una resolución con propósitos notoriamente dilatorios, concepto que será analizado a profundidad más adelante, y que además en la sentencia del juicio contencioso administrativo federal, se debe reconocer la validez de la resolución impugnada, aquí encontramos los dos criterios para condenar en costas, tanto el objetivo como el subjetivo, ya que, evidentemente, para que se reconozca la validez de la resolución impugnada, la parte actora tiene que “perder” es decir que la sentencia no se adapte a sus pretensiones, y el segundo criterio de haber obrado de mala fe lo encontramos cuando se demuestre que la resolución fue controvertida con propósitos notoriamente dilatorios.

La condena en costas es única y exclusivamente a favor de la autoridad demandada, como así lo señala el artículo 6º de la ley adjetiva en la materia, cuestión que como se demostrará más adelante lo correcto debería ser que se condenara en costas tanto al actor como a la autoridad demandada, ya que en realidad a lo que se condena es al pago de las costas y de los gastos realizados en el juicio, no así al pago de una indemnización a la contraparte por el hecho de haber contravenido las disposiciones legales, en el caso del actor, ir en contra de la disposición legal sería el acto de haber interpuesto un juicio por el cual no le correspondía el derecho, en el sentido de que este es consciente de que no le corresponde el derecho y así se ve en sus conceptos de impugnación siendo estos improcedentes e infundados, cuestión que también encuentra una incongruencia en el juicio de lesividad, regulado por las mismas disposiciones y el hecho de haber contravenido las disposiciones legales en caso de la autoridad es por haber dictado una resolución, en contra de las disposiciones legales a que las autoridades deben atenerse al momento de dictar sus resoluciones.

### III.1.2. A indemnización.

El artículo 6º en su cuarto párrafo indica la obligación de la autoridad de indemnizar al particular cuando señala que 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. En este sentido tenemos como supuestos necesarios para el pago de indemnización que la autoridad demandada, es decir, la autoridad que dictó la resolución impugnada, al momento de hacerlo, haya cometido falta grave, señalando, el mismo artículo, que habrá falta grave cuando la resolución controvertida se anule por ausencia de

fundamentación o motivación en cuanto al fondo o a la competencia, cuando sea contraria a una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de legalidad y por ende se anule o bien que la resolución se anule con fundamento en el artículo 51, fracción V de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el término de “falta grave”, es decir que necesariamente tuvo que haber cometido alguno de estos tres “errores” o faltas al dictar la resolución, es decir que aunque se declare la nulidad de la resolución no se le puede condenar a menos que haya cometido alguna falta grave.

El segundo de los supuestos es que la autoridad administrativa al momento de emitir su contestación a la demanda deberá allanarse a las pretensiones de la actora en el concepto de impugnación de que se trate, es decir, que tendrá que aceptar que le asiste la razón a su contraparte y que no tiene ya nada que controvertir en ese sentido, por lo que si se allana en un concepto de impugnación o en toda la demanda conforme a los conceptos de impugnación del actor, no se podrá declarar la condena a indemnización a dicha autoridad, estos supuestos a continuación serán asimilados con mayor claridad y amplitud.

En este cuarto párrafo también se advierte una mala redacción por parte del legislador, en primer término cuando indica que la autoridad demandada deberá indemnizar y en realidad lo que hará será pagar el importe de gastos y costas, en segundo término cuando señala que deberá pagar los daños y perjuicios cuando en realidad el concepto por el que deberá erogar será por el pago de gastos y costas y en tercer término cuando hace mención a una “unidad administrativa” de la autoridad demandada cuando señala la unidad administrativa de dicho órgano refiriéndose a la autoridad demandada como órgano; es decir, a otra autoridad aparte de la autoridad demandada y, en el juicio contencioso administrativo federal solo es parte demandada la autoridad que dictó la resolución impugnada, el artículo 3º nos dice que la autoridad demandada es la que dictó la resolución y no así alguna otra unidad administrativa ni siquiera la unidad administrativa a la que le corresponde la defensa por lo que no se debe señalar el concepto de “unidad administrativa” sino autoridad demandada.

### **III.2. Requisitos de procedencia para la condena al pago de costas.**

El artículo 6º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, señala que únicamente habrá lugar a condena en costas a favor de la autoridad demandada, cuando se controvertan resoluciones con propósitos notoriamente dilatorios, de lo que se desprende cuando el legislador nos menciona “únicamente” es que exclusivamente en los casos en que se presente una demanda con propósitos notoriamente dilatorios se realizará la condena en costas, es decir, en caso de que no se de este supuesto no habrá lugar a la condena por dicho concepto, señalando con esto una primera excepción a la norma que establece que en los juicios que se tramiten ante el Tribunal no habrá lugar a condenación en costas.

Ahora bien, el mismo artículo 6º en su tercer párrafo nos indica el concepto de “propósitos notoriamente dilatorios” señalando que: “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 sean notoriamente improcedentes o infundados.

De lo anterior cabe resaltar que, en primer término, es necesario que se dicte una sentencia, no se puede decretar la condena al pago de costas antes de que se dicte sentencia, esto crea cierto conflicto al considerar que por el simple hecho de ser llamado a juicio la autoridad ya está realizando diversas erogaciones que deberían también ser condenados en costas, porque en este sentido si un particular impugna una resolución con propósitos dilatorios pero este se desiste de la demanda poco antes del cierre de instrucción por ejemplo en el caso de que se desista en el término para presentar alegatos, ya se realizaron diversos gastos que tendrán que ser cubiertos por la unidad administrativa encargada de la defensa jurídica de la dependencia o bien por la misma dependencia en su presupuesto y el actor ya habría logrado un considerable periodo de tiempo dilatando el proceso de ejecución de la resolución controvertida.

Es decir, habría iniciado un procedimiento ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, creando un gasto administrativo que dicha dependencia tendría que cubrir y esto únicamente por que el particular ha utilizado una herramienta con la que cuentan los particulares o personas morales para defenderse de la actuación irregular del estado, si bien es cierto que las costas contempladas en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no contemplan la retribución de los gastos que realiza el Tribunal, por ser el pago de estas costas judiciales prohibidas constitucionalmente, como ha quedado señalado en el primer capítulo, también lo es que por medio de la figura del pago de costas a la contraparte se puede reducir en gran cantidad las personas que utilizan este medio para su beneficio propio, y así evitar que para la administración de justicia se realicen gastos innecesarios y evitar de igual manera la sobrecarga de trabajo que se tiene en estas instancias para lograr una impartición de justicia pronta y expedita.

Ahora bien, en segundo término es necesario que dicha sentencia reconozca la validez de la resolución impugnada, es decir que aunque se declare, en términos del artículo 52 de la Ley, la nulidad para determinados efectos, o bien para que se reponga el procedimiento desde la existencia del vicio o bien para que se dicte una nueva resolución no se puede pedir la condena en pago a costas, esto es lógico y congruente toda vez que si bien es cierto que si se va a volver a dictar una resolución, por ejemplo, por el mismo periodo fiscal y podría ser considerado como únicamente una medida dilatoria al cobro o ejecución de la misma resolución, ya que la autoridad la va a volver a dictar y en este caso no queda el particular eximido de su cumplimiento, también lo es que se evidencia una mala actuación de la autoridad al momento de dictar sus resoluciones y precisamente para eso sirve el Juicio Contencioso Administrativo, para que el particular tenga a salvo sus derechos ante estas situaciones. En cuanto al concepto de validez, éste se explicará más adelante.

En tercer lugar para que se entienda que el actor actuó con propósitos notoriamente dilatorios, éste se debe beneficiar económicamente por la dilación en el cobro, ejecución o cumplimiento; es decir, el actor al momento de impugnar alguna resolución lo debe hacer con el ánimo de retardar el pago de las cantidades establecidas en la resolución controvertida y así beneficiarse económicamente, es decir que por el simple transcurso del tiempo con que este cuente con las cantidades

adeudadas puede percibir ingresos generados por intereses de dichas cantidades, beneficiándose por el retraso de pago por determinado periodo, supuesto que se encuentra ligado al siguiente requisito.

En último lugar, como cuarto requisito de procedencia es necesario que los conceptos de impugnación formulados en la demanda sean notoriamente improcedentes o infundados; a continuación se analizarán cada uno de los requisitos aquí citados.

### III.2.1. Validez de la resolución impugnada.

Un acto de autoridad sólo podrá reputarse como transgresor de lo establecido en las disposiciones legales aplicables, cuando no satisfaga plenamente todos los requisitos legales necesarios para su validez o cuando genere desconocimiento, confusión o duda en el gobernado y esto le impida defenderse adecuadamente contra él o le cause algún perjuicio, según el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española validez se define como la cualidad de lo válido, y a su vez válido se define como algo firme, subsistente y que vale o debe valer legalmente, vocablo proveniente del latín *validus*<sup>72</sup>, por lo que por válido, en términos del presente trabajo, podemos entender un acto que tiene la cualidad de ser firme, subsistente, que vale legalmente, que no transgrede principios jurídicos y que satisface todos los requisitos para su legalidad.

Según el Diccionario Jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México la doctrina en nuestro país, no presenta un estudio sistemático y unitario de la validez de los actos o negocios jurídicos. Si en cambio se ha ocupado pormenorizadamente de la inexistencia y de la nulidad y ha elaborado respecto de esas formas de invalidez, una teoría general de sólida construcción apoyada en una base lógica y congruente con sus postulados, aunque, por lo demás, no presentan rasgos de adecuación con la práctica.

Se señala que los requisitos de validez del acto jurídico son los siguientes: la persona que emite la declaración debe ser capaz, la voluntad debe estar exenta de vicios, el objeto, motivo o fin han de ser lícitos y el acto debe revestir la forma que la ley exige, así tenemos que los elementos esenciales para la existencia de un acto jurídico son el consentimiento y el objeto que pueda ser materia de dicho acto.

A su vez, el artículo 1795 del Código Civil Federal, menciona a *contrario sensu* los requisitos de validez, puesto que alude a la ausencia de ellos, como causa de nulidad del acto jurídico en general. Este precepto legal establece que el contrato puede ser invalidado por incapacidad legal de las partes o de una de ellas; por vicios del consentimiento; porque su objeto, su motivo o fin sean ilícitos; o porque el consentimiento no se haya manifestado en la forma que la ley establece.

Por otra parte, en el artículo 2224 del Título Sexto relativo a la inexistencia y a la nulidad, del Libro IV del mismo ordenamiento jurídico, se señala que el acto jurídico inexistente por la falta de consentimiento o de objeto que pueda ser materia de él, no producirá efecto legal alguno. No es susceptible de valer por confirmación, ni por

---

<sup>72</sup> Real Academia Española. *Op. Cit.*

prescripción; su inexistencia puede invocarse por todo interesado. Conforme al artículo 2225 la ilicitud en el objeto, en el fin o en la condición del acto produce su nulidad, ya absoluta, ya relativa, según lo disponga la ley y los preceptos siguientes del mismo código que están dedicados a señalar las características y los efectos de la nulidad absoluta y de la nulidad relativa.

Según la normatividad jurídica, la validez es la idoneidad del acto en el momento de su celebración, para producir los efectos jurídicos que de acuerdo las partes se han propuesto al celebrarlo. En otras palabras, por acto válido se entiende el que en su formación reúne los requisitos que la ley exige para producir los efectos que conforme a la ley son propios del acto, según la naturaleza; es decir aquel acto que es eficaz.

El acto puede no obstante perder su eficacia después de su otorgamiento, y por causas ajenas al acto mismo, sin perder no obstante su validez. Así, un negocio jurídico que nace válido puede resultar ineficaz, ya sea porque después de celebrado no pueda tener ejecución por caso fortuito o fuerza mayor, o porque no se ha realizado el hecho futuro e incierto al que las partes han sujetado la iniciación de sus efectos; un acto válido es ineficaz cuando se resuelve por incumplimiento, pues si bien es cierto que la resolución de lugar al pago de daños y perjuicios, el efecto natural del acto no se alcanza porque lo impide la misma resolución del acto.

Ahora bien, los elementos esenciales que son requisitos de validez del acto jurídico son la voluntad, el objeto y la solemnidad los cuales son un presupuesto necesario para que se configure dicha validez.

Por lo que se refiere a la voluntad como elemento esencial del acto válido, se discute si la fuerza vinculatoria del negocio toma origen de la sola voluntad de las partes, si ésta proviene de la ley o si el acto es jurídicamente eficaz a la vez por voluntad de su autor y por disposición normativa. Siguiendo aquí la opinión de Bonnacase parece cierto que no es solo la voluntad de las partes la que imprime fuerza obligatoria al acto. Es preciso que la existencia de la voluntad se una a la disposición normativa para que el acto adquiera su eficacia, es decir para que tenga validez.<sup>73</sup>

Lo anterior es totalmente aplicable en el caso que nos ocupa, ya que en las materias fiscal y administrativa un acto puede ser totalmente válido al ser emitido por persona capaz, con un fin lícito y por disposición normativa, no necesariamente debe existir la voluntad de las partes o en este caso del gobernado para que el acto jurídico por medio del cual se le impone el cumplimiento de alguna obligación sea totalmente eficaz y por ende válido; es decir, una resolución apegada estrictamente a lo señalado por las leyes es válida a pesar de carecer de la voluntad de una de las partes.

Para Eduardo Pallares la validez consiste en su conformidad con la norma jurídica que lo rige, sin la validez el acto no es eficaz, es decir, no produce los efectos jurídicos que debe producir, aunque si puede dar nacimiento a otros diferentes.<sup>74</sup>

Para Rafael de Pina la validez es la calidad del acto jurídico que no se haya afectado por vicio alguno y que por lo tanto, es idóneo para sus efectos característicos.<sup>75</sup>

---

<sup>73</sup>Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México, *Op. Cit.* Pag. 3856-3860

<sup>74</sup> PALLARES, Eduardo. *Op. Cit.*

Partiendo de lo anterior y como se ha mencionado, para que el particular sea condenado al pago de gastos y costas en el juicio contencioso administrativo, es necesario que en la sentencia del juicio se reconozca la validez de la resolución impugnada, esto con fundamento en el artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, cuando en su fracción primera señala que la sentencia definitiva podrá reconocer la validez de la resolución impugnada; el que se declare dicha validez implica que la resolución impugnada en el juicio fue en todo momento dictada en atención a las disposiciones legales establecidas para la emisión de dicha resolución, y de igual manera implica que el particular no probó sus pretensiones en el juicio y que por ende sus promociones no tuvieron el alcance jurídico que el actor deseaba por lo que se puede deducir, en este caso, que no le correspondía el derecho a impugnar esa resolución por lo que según el sistema objetivo para la condena en gastos y costas, éste deberá ser condenado en consideración a un carácter objetivo, cuya prueba es la propia sentencia, consistente en el hecho del vencimiento.

En este sentido la validez de la resolución impugnada, se debe entender como una resolución válida respecto a una norma cuando esta confiere poder a la autoridad para dictar la resolución y esta autoridad la realiza conforme a dicho precepto.

Además del vencimiento en el juicio expresado en la sentencia que declare la validez, para que el particular sea condenado al pago de gastos y costas es necesario que se configuren los siguientes supuestos:

### III.2.2. Beneficio económico.

Otro requisito para que se configure el supuesto de que el particular al impugnar una resolución tiene propósitos notoriamente dilatorios y así hacerse acreedor a la condena al pago de gastos y costas a favor de la autoridad demandada es que éste obtenga algún beneficio económico por la dilación en el cobro, ejecución o cumplimiento, esto es que el particular por el hecho de interponer juicio contencioso administrativo federal en contra de la resolución controvertida se beneficia en lo perteneciente o en lo relativo al conjunto de bienes que integran la riqueza del particular, por la demora, tardanza o detención del pago de las cantidades adeudadas por algún tiempo, o por el retraso o aplazamiento de la ejecución y por ende del cumplimiento de la resolución impugnada.

Ahora bien, al respecto considero que no únicamente debe tratarse de beneficio económico; es decir, que el actor se beneficie capitalmente ya que también pueden existir beneficios por retraso o aplazamiento en caso de resoluciones administrativas en las cuales, por ejemplo, se resuelva acerca de la suspensión de algún establecimiento mercantil o se ordene su demolición por no cumplir con la reglamentación en la materia o bien que el particular realice un acto que encuadre en el supuesto para que se le imponga una multa administrativa de carácter federal no fiscal que no causa recargos y únicamente promueva el juicio con conocimiento de que no le corresponde el derecho para dicha impugnación y lo haga únicamente para

---

<sup>75</sup> PINA Vara, Rafael de. *Op. Cit.*

dilatar la ejecución de la resolución y así beneficiarse con el simple transcurso del tiempo y no únicamente beneficiarse económicamente ya que en este sentido se estaría hablando únicamente ciertas materias competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en las cuales se controvertan créditos o multas que pudieren ser actualizados y aumentados en su cantidad por los recargos y no así de otras resoluciones que podrían tener los mismos propósitos notoriamente dilatorios y que no obtendrían algún beneficio económico, por lo que se debería referir a cualquier beneficio por la dilación en el cumplimiento o ejecución de la resolución impugnada y no únicamente a beneficio económico ya que este no se configura en todos los casos de la amplia gama de materias que pueden ser ventiladas ante el Tribunal.

Lo anterior, ya que se encuentra un estado de desigualdad para los particulares ya que los que impugnen resoluciones y que obtengan algún beneficio por la tardanza en el cumplimiento de la resolución, es decir, por el simple transcurso del tiempo no estarían en el supuesto jurídico de ser condenados al pago de gastos y costas y en el caso de que otro particular controvierta una resolución que contiene alguna cantidad líquida o se den las bases para su liquidación y que dicha cantidad pueda ser aumentada por actualización o recargos este si encuadraría en el supuesto para realizar dicho pago, situación que se vuelve discrepante para los particulares ya que si los dos impugnan para beneficiarse de algún modo por la tardanza en el cumplimiento de la ejecución y solo se le condena al que se beneficie económicamente y no a los particulares que obtengan cualquier otro tipo de beneficio, cuestión que crea un evidente estado de desigualdad.

Lo anterior quedaría subsanado si se suprime la palabra “económico” dejando de restringir así el beneficio a únicamente lo monetario y extendiéndolo a todos los tipos de beneficios que puedan darse a favor de un particular por el atraso en el cumplimiento de la resolución impugnada, quedando así la redacción, de la parte conducente, de dicho párrafo como sigue:

...tiene propósitos notoriamente dilatorios cuando al dictarse una sentencia que reconozca la validez de la resolución impugnada, éste se beneficie de cualquier modo, siempre que los conceptos de impugnación sean improcedentes o infundados...

Se lograría así evitar la evidente desigualdad existente en el precepto en cita en cuanto a que únicamente sería sancionado el particular temerario que obtuviera beneficios económicos al controvertir una resolución y de esta manera lograr la unificación del concepto de propósitos notoriamente dilatorios.

De este precepto también surge la interrogante de ¿Que sucede en el caso de que la autoridad demandada o el tercero en el juicio sean lo que tienen propósitos dilatorios?, es decir que se obtenga algún tipo de beneficio por dilatar la ejecución o cumplimiento de la resolución impugnada, en este caso por así convenir a los intereses de la propia autoridad o a los del tercero, los propósitos notoriamente dilatorios se configurarían de manera diferente que los del particular, ya que no necesariamente la sentencia que resuelva el juicio tendría que confirmar la validez de la resolución o declarar su nulidad, ya que la autoridad con el simple transcurso del tiempo aunque fuera válida la resolución, es decir, que ganara en el juicio o la sentencia se atendiera a sus pretensiones aun así podría dilatar el procedimiento

dentro de los juicios únicamente para obtener algún beneficio y de igual manera no necesariamente tendrían que ser improcedentes e infundadas las contestaciones o promociones que presentara en el juicio ya que bien podría ganar o perder en el juicio y aun así obtener beneficio o promover con carácter dilatorio cualquier actuación únicamente por así convenirle, la diferencia radica en que, a excepción del caso del juicio de lesividad que veremos más adelante, la autoridad siempre es la parte demandada y el juicio no existiría si no primero la hubiera promovido un particular, en este caso si ella dilata el juicio por convenirle, pero ella no lo inició no está actuando con mala fe y no se da el sistema subjetivo.

### III.2.2.1. Casos en los que no hay beneficio económico.

El citado artículo 6º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo nos indica en su tercer párrafo que 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 dilación, la actualización y los recargos son figuras distintas que la ley contempla por el tiempo que el estado no tuvo el capital, dado que éste pudo ser utilizado para alguna inversión como infraestructura o para que hubiera generado algún tipo de interés o la cantidad que perdería por la tardanza en el cobro ya que la misma cantidad de dinero no tendría ya el mismo valor, o por lo menos no sería el mismo poder adquisitivo que se tiene con una fecha muy posterior con la misma cantidad de dinero.

A manera de ejemplo, a continuación se realiza el cálculo necesario para realizar el aumento de las cantidades adeudadas por actualización y por recargos.

Actualización y recargos de contribuciones pagadas de manera extemporánea según el artículo 17-A y 21 del Código Fiscal de la Federación.

Datos:

Monto histórico de la contribución:	100,000.00
Mes al que le corresponde el pago:	enero 2009
Fecha en que debió pagarse:	17 febrero 2009
Fecha en que se pagó:	20 octubre 2009

#### 1. Cálculo del monto actualizado y la actualización a la contribución

INPC del mes en que se efectúa el pago	Oct-09	139.8864
entre:		
INPC del mes en que debió efectuarse el pago	Feb-09	134.6269
igual:		
Factor de actualización		1.0390
por:		
Monto histórico de la contribución		100,000.00
Monto actualizado de la contribución por pagar		103.900.00
Menos monto histórico de la contribución		100,000.00
Importe de la actualización de la contribución		3,900.00

## 2. Cálculo de recargos

Mes	tasa por mora	acumulado
Febrero	1.13%	1.13%
Marzo	1.13%	2.26%
Abril	1.13%	3.39%
Mayo	1.13%	4.52%
Junio	1.13%	5.65%
Julio	1.13%	6.78%
Agosto	1.13%	7.91%
Septiembre	1.13%	9.04%
Octubre	1.13%	10.17%
Suma:	10.17%	
Por:		
Monto actualizado de la contribución por pagar:	103,900.00	
Monto a pagar por recargos	10,566.63	

## 3. Monto del cálculo total a pagar

Monto histórico de la contribución	100,000.00
Más:	
Actualización de la contribución	3,900.00
Monto a pagar por recargos	10,566.63
Monto total a pagar	114,466.63

Las tasas de recargos por mora, son publicadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Diario Oficial de la Federación, para determinar el pago de contribuciones extemporáneas; la tasa por mora de enero a diciembre de 2009 corresponde al 1.13% mensual acumulable, que se aplicará a la cantidad total actualizada. Desde el año de 2004 hasta la fecha los recargos por mora y por prórroga no han sido modificados con el fin de que dicha tasa sea adecuada a las condiciones de inflación estimadas para los citados ejercicios fiscales.<sup>76</sup>

De lo anterior se desprende que la actualización y los recargos, no son una sanción económica que se le hace al contribuyente por no enterar en el momento estipulado como sería en el caso de la multa, sanción o penalidad. La actualización y los recargos éstos son figuras muy distintas ya que la actualización se realiza por el transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precio en el país, lo anterior encuentra su fundamento legal en el artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, cuando indica que:

“El monto de las contribuciones, aprovechamientos, así como de las devoluciones a cargo del fisco federal, se actualizará por el transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país, para lo cual se aplicará el factor de actualización a las cantidades que se deban actualizar...”.

<sup>76</sup> Fuente: sitio web del Servicio de Administración Tributaria <http://www.sat.gob.mx>; Ruta: Inicio►Información Fiscal►Tablas, tasas, tarifas e indicadores fiscales►Tasas de recargos

De la transcripción anterior se evidencia la diferencia que existe entre la actualización y las multas, diferencia que también tiene los recargos, ya que estos son una indemnización a la autoridad por falta de pago oportuno, lo cual se encuentra establecido en el artículo 21 del mismo Código Fiscal de la Federación que a la letra señala:

“Cuando no se cubran las contribuciones o los aprovechamientos en la fecha o dentro del plazo fijado por las disposiciones fiscales, su monto se actualizará desde el mes en que debió hacerse el pago y hasta que el mismo se efectúe, además deberán pagarse recargos en concepto de indemnización al fisco federal por la falta de pago oportuno...”.

De lo anterior se desprende que son conceptos totalmente diferentes ya que uno es un reajuste por el cambio de precios en el país, el segundo un resarcimiento que se hace a la autoridad, elementos que no encuentran relación alguna con el concepto de gastos y costas precisado en el primer capítulo.

Por lo que no óbice que el particular pague la cantidad adeudada actualizada y con recargos, también se le deben cobrar los gastos efectuados ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es decir los abogados que las dependencias de la Administración Pública utilizó, los delegados, copias, etc. Ya que estos gastos que no tenía que realizar, de todas maneras se están efectuando con cargo al erario público.

De los cálculos de la actualización y recargos anteriores se desprende que nada tiene que ver con los gastos erogados dentro del juicio, por lo que no pueden de alguna manera ser considerados como costas, considero que aunque se actualicen las cantidades y se cobren sus recargos, aun puede existir un beneficio económico por la dilación, no por existir esta actualización ya no existe los gastos erogados en los juicios, esto de todas formas deben ser cubiertos por el actor que haya impugnado una resolución con propósitos dilatorios.

De igual forma, el artículo 6º menciona “cuando la ley prevea que las cantidades adeudadas se aumentan con actualización por inflación y con alguna tasa de interés o de recargos” de lo que se entiende que es necesario que se aumentan tanto por actualización como por algún interés o recargo, es decir es necesario que aumente en los dos sentidos ya que la palabra “y” hace referencia a que debe ser con las dos, por lo que se hace evidente una falta de precisión legislativa, por lo que en este sentido el párrafo aludido debería preceptuar que: cuando la ley prevea que las cantidades adeudadas se aumentan con actualización por inflación o por alguna tasa de interés o de recargos, se entenderá que no hay beneficio económico por la dilación.

De lo expuesto con anterioridad, se concretiza que aunque se actualice la cantidad adeudada, de igual forma, se debe condenar al actor temerario al pago de las costas en el juicio, ya que la cantidad adeudada de todas formas se tenía que pagar actualizada y aumentada con la tasa de recargos correspondiente, por así preceptuarlo las disposiciones legales, mismas disposiciones que de igual forma contemplan el pago de costas en el juicio, institución muy distinta a la actualización o a los recargos.



### III.2.3. Conceptos de impugnación improcedentes o infundados.

Según el Diccionario de la Real Academia Española la palabra improcedente está formada por los vocablos *in* y *procedente*, que en su conjunto encuentran el significado como no conforme a derecho o como inadecuado o extemporáneo; por su parte el mismo diccionario define la palabra infundado como aquello que carece de fundamento real o racional.<sup>77</sup>

En cuanto a que los conceptos de impugnación contenidos en la demanda deben ser notoriamente improcedentes o infundados, considero que este requisito debe suprimirse ya que se refiere a que el actor haya actuado con temeridad o mala fe; es decir, que supiera que no le correspondía o no tenía el derecho para interponer juicio contencioso administrativo en contra de alguna resolución ya que esta había sido dictada conforme a derecho, el problema real es con la palabra notoriamente, ya que o son o no son, pero en caso de que sean improcedentes puede estar muy bien redactado tal o cual concepto de impugnación y en este sentido no sería notoriamente o que es lo que lo hace “notoriamente” improcedente o infundado, ya considero que con el simple hecho de que se declare la validez de la resolución los conceptos son improcedentes y/o infundados.

Sirve de apoyo a lo anterior en cuanto a la temeridad y mala fe la siguiente jurisprudencia.

#### **COSTAS. CONCEPTO DE TEMERIDAD O MALA FE PARA DECRETAR SU CONDENA.**

De conformidad con lo establecido en el artículo 1084 del Código de Comercio la condena en costas en los juicios mercantiles procede en dos supuestos: el primero, es cuando así lo prevenga la ley, y el segundo, deriva de la facultad discrecional del juzgador cuando advierta que uno de los litigantes haya actuado con temeridad o mala fe. El primer supuesto prevé la condena forzosa y se rige por las cuatro primeras fracciones y el segundo por el ejercicio del arbitrio judicial del juzgador. 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. 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, siendo aquellos que litigan sin justa causa. 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, puede consistir en diversos actos u omisiones del litigante, pues no sólo consiste en la falta de prueba de los hechos en que se funda la demanda o la contestación, sino en ejercitar acciones a sabiendas de ser improcedentes, oponerse a una acción sin causa justificada con pleno conocimiento de que son injustificadas, en la interposición de recursos o excepciones frívolos e improcedentes con el solo propósito de entorpecer el curso del procedimiento. DÉCIMO PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

**Registro No.** 177044

**Localización:** Novena Época; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  
**Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXII, Octubre de 2005 Página: 2130; Tesis: I.11o.C. J/4; Jurisprudencia; Materia(s): Civil

---

<sup>77</sup> Real Academia Española. Op. Cit.

En esta tesitura, cuando se señala que: “los conceptos de impugnación formulados en la demanda”, se entiende que se refiere únicamente a los conceptos plasmados en la demanda y no así a los conceptos de impugnación plasmados en la ampliación de demanda o bien en los alegatos, la redacción anterior es errónea al limitar a que los conceptos de impugnación en contra de una resolución deben estar formulados en la demanda, ya que estos también pueden estar contenidos en la ampliación de demanda y de igual manera pueden ser procedentes los de la demanda pero improcedentes los de la ampliación de demanda por ejemplo: en caso de que se controvierta una multa contenida en una resolución de carácter federal no fiscal de la cual el particular en los conceptos de impugnación de la demanda manifiesta que no conoce el procedimiento el cual le dio origen a dicha multa, que nunca se le ha notificado algún procedimiento en su contra y desconoce todo lo relativo a dicha resolución en términos de la fracción III del artículo 17, en relación al artículo 16 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

En el supuesto anterior, resulta procedente y fundado dicho concepto de impugnación máxime que el Magistrado Instructor que conozca del juicio admitirá a trámite la demanda y correrá traslado de esta a la autoridad demandada, por lo que de ninguna manera puede considerarse como improcedente e infundado dicho concepto de impugnación.

En éste caso la autoridad demandada dará contestación a la demanda en la cual debe dar a conocer a la parte actora todo el procedimiento que le dio origen a la multa que lo impugna y el Magistrado Instructor dará término a la parte actora para que formule su ampliación a la demanda, ésta en la ampliación de la demanda impugna únicamente que la notificación de dicha resolución fue ilegal por lo que dicha resolución es ilegal, al momento de resolver un caso de esta naturaleza, el magistrado instructor deberá declarar como improcedentes los conceptos de impugnación establecidos en la ampliación, toda vez que en términos del 5º párrafo del artículo 16 se resolvió que no hubo notificación o bien que fue ilegal, por lo cual se considera que el actor fue sabedor de la resolución administrativa desde la fecha en la que se manifestó conocerla o en la que se dio a conocer, esto es en la fecha en la que el manifieste que la conoció o en última instancia a la fecha de presentación de la demanda.

En este sentido, si bien el concepto de impugnación establecido en la demanda, en contra de la notificación de la resolución es procedente y fundado, el concepto de impugnación de la ampliación es infundado por lo que al no existir conceptos de impugnación en contra de la resolución misma, la sala declarará la validez de dicha resolución, toda vez que una vez que se considera que el actor fue sabedor de la resolución y se procederá al estudio de la impugnación que se hubiese formulado contra la resolución.

Por lo que si como quedo establecido en el presente supuesto, el actor no realizó conceptos de impugnación, en la ampliación, tendientes a desvirtuar la legalidad de la resolución, estos conceptos serán improcedentes e infundados, por lo que en este caso resulta que son procedentes los conceptos de la demanda pero improcedentes los de la ampliación, por lo que sí existen supuestos en los que no únicamente pueden resultar improcedentes e infundados los conceptos de impugnación de la demanda sino también los de la ampliación, por lo que para no dejar en estado de

indefensión o de desigualdad a la autoridad demanda al texto de ese artículo se deberá añadir que se entenderá que el actor tiene propósitos notoriamente dilatorios además de los supuestos anteriores si los conceptos de impugnación formulados en la demanda o en la ampliación de la demanda son notoriamente infundados e improcedentes.

### **III.3. Requisitos de procedencia para la condena a indemnización.**

En lo que respecta a los derechos de los particulares frente al Estado, entendiéndose por particulares a toda persona física o moral, no únicamente a los particulares como personas físicas, se puede señalar el derecho que tienen todos los particulares a la legalidad en la actuación del Estado y a exigirle indemnización por el importe de los daños y perjuicios causados cuando éste, obrando de manera ilícita, causa daño, sin dejar de mencionar el derecho de exigir un adecuado funcionamiento de la Administración Pública y a los servicios públicos prestados por la misma.

En este sentido, el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe la responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares cuando señala:

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.

Del precepto anterior se desprende la responsabilidad objetiva y directa del Estado por su funcionamiento irregular; la palabra responsabilidad proviene del latín *respondere*<sup>78</sup>, que se refiere a la capacidad de una persona para responder sobre los hechos propios, para el autor Díez Picazo "responsabilidad" se puede definir como la sujeción de una persona que vulnera un deber de conducta impuesto en interés de otro sujeto a la obligación de reparar el daño producido.<sup>79</sup>

Se considera que la responsabilidad es objetiva por que el particular no está legalmente obligado a soportar los daños. Debe tratarse de un daño antijurídico, el daño ha de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado. Si se trata de normas que regulan una determinada situación jurídica y es lesivo para los particulares pero ha de ser individualizado, no general. Por lo que la indemnización subsecuente a la responsabilidad debe permitir una reparación integral.

Una vez que ha quedado básicamente delimitada la obligación del Estado a indemnizar a los particulares por su actividad irregular, en la materia que nos atañe se señala que se indemnizará al particular por el importe de los daños y perjuicios, cuestión que es totalmente diferente a los gastos y/o costas realizados en el juicio

<sup>78</sup> Real Academia Española. *Op. Cit.*

<sup>79</sup> DIEZ-PICAZO Luis; GULLÓN, Antonio; *Sistema de Derecho Civil*, vol. II, Editorial Tecnos, 1989. pág. 591.

toda vez que estos últimos tienen relación directa con el juicio que según las definiciones es lo que se debe pagar y no así por los daños y perjuicios, por lo que de igual manera es una incorrecta redacción de que es lo que debe pagar la autoridad a su contraparte.

Manuel Bejarano Sánchez define claramente los conceptos de daño y perjuicio cuando señala que: el daño es la pérdida o menoscabo de bienes que están ya en poder de la víctima, se distingue del perjuicio, que es la privación de bienes que habrían de entrar al poder de la víctima y que esta deja de percibir por efecto del acto dañoso.<sup>80</sup>

Al respecto, Rafael Pérez de Palma no señala apuntadamente la diferencia entre costas y daños y perjuicios cuando señala que: “no deben confundirse las costas, con los daños y perjuicios que se pueden causar a las partes con motivo del juicio. La primera como se ha dicho, se limita a las erogaciones que se hubiesen hecho en la tramitación y en la substanciación del juicio, en tanto que los daños y perjuicios que se sigan a alguna de las partes con motivo del juicio, son de carácter extraprocesal y no pueden ser demandados dentro del mismo juicio; si alguien de las partes creyere resentido perjuicios en su nombre comercial, o en su patrimonio económico o moral, como resulta del juicio que en su contra se haya seguido, se verá precisado a intentar una acción por separado”<sup>81</sup>

Considero que lo aplicable en este sentido debería ser la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, y que si bien es cierto que por medio de la indemnización, se implementa un mecanismo novedoso en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo para el cobro de indemnización, también lo es que esta debe tramitarse por separado o para continuar con esta innovación se podría demandar dentro del juicio como otro incidente pero debe ser un incidente completamente ajeno al pago de gastos y costas.

En abundancia a lo anterior, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado señala que como consecuencia de la actividad irregular del Estado a quienes sufran daños en sus bienes o derechos, sin obligación jurídica de soportarlo en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate, tendrá derecho al pago de indemnización por daños y perjuicios, lo anterior según el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este caso considero que la indemnización de que se habla en el artículo 6º debería ser solicitada o regulada según la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y no por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, si bien el legislador como sistema innovador quiso que también se pudiera pedir el pago de indemnización por medio de la vía contenciosa administrativa, debe ser totalmente ajeno al pago de gastos y costas.

En el presente orden de ideas, el jurista Juan D. Ramírez Gronda define al daño como “todo menoscabo o detrimento que se sufre física, moral o patrimonialmente, o dicho

---

<sup>80</sup> BEJARANO, Sánchez Manuel; Obligaciones Civiles, Ed. Harla, México 1985, p. 246

<sup>81</sup> PÉREZ de Palma, Rafael, Guía del derecho Procesal Civil, Ed. Cárdenas 3ª Edición, 1972, México D.F.

sea de otro modo, el perjuicio material o moral sufrido por una persona<sup>82</sup> y por su parte, Rafael de Pina Vara nos dice que el daño es la pérdida experimentada por la persona que sufre (daño emergente) y el perjuicio es la ganancia o beneficio que la misma ha dejado de percibir a consecuencia del incumplimiento de la obligación (lucro cesante); y nos explica que para que sean tomados en consideración 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, por ende los daños y perjuicios que no sean consecuencia indirecta de la falta del cumplimiento de la obligación, no son exigibles<sup>83</sup>.

Por su parte el autor Manuel Bejarano en su obra *Obligaciones Civiles*, expone que: “El daño no es solo una pérdida pecuniaria, sino también todo menoscabo sufrido por la persona en su salud, en su integridad física y la lesión espiritual resentida en sus sentimientos, creencias o afecciones. La definición debería comprender además los daños en la integridad personal y los daños morales por añadiduras, el daño no solo tiene o puede tener por causa el incumplimiento de una obligación, sino la inobservancia de cualquier deber jurídico e incluso, como ya se ha visto, la utilización de un objeto peligroso<sup>84</sup> El mismo autor realiza una distinción entre daños y perjuicios señalando que: “El daño es la pérdida o menoscabo de bienes que están ya en poder de la víctima, se distingue del perjuicio, que es la privación de bienes que habrían de entrar al poder de la víctima y que ésta deja de percibir por efecto del acto dañoso”.

Ahora bien, Eduardo Pallares y Rafael Pérez de Palma diferencian las costas y los daños y perjuicios, ya que consideran que el origen de dichas condenas es diverso para uno y para el otro, Pallares nos ilustra al respecto exponiendo que: “las costas no son sino los gastos que es necesario hacer para la tramitación y conclusión del juicio, no deben confundirse con los daños y perjuicios que este produce, en el patrimonio económico o moral del demandado<sup>85</sup> y por su parte, la diferencia encontrada por Pérez de Palma ha sido citada anteriormente señalando que “no deben confundirse las costas, con los daños y perjuicios ya que las costas se limitan a las erogaciones del juicio, y los daños y perjuicios, son de carácter extraprocesal y no pueden ser demandados dentro del mismo juicio, dicha prestación deberá ser reclamada por una acción por separado<sup>86</sup>”.

Como ha quedado establecido, el Código Civil Federal, en sus artículos 2108 y 2109, define al daño como la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación, y al perjuicio lo reputa como la privación de cualquier ganancia lícita, que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación.

En su artículo 2110 el propio ordenamiento dispone que 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. Por su parte, el diverso precepto 1949 del propio Código Civil Federal prevé que quien exija el cumplimiento o resolución de una obligación recíproca tiene derecho al resarcimiento de los daños y perjuicios.

---

<sup>82</sup> RAMÍREZ Gornda, Juan D. *Diccionario Jurídico*, Ed. Heliasta S.R.L., 10ª edición 1988, Argentina Buenos Aires, nota 35 pág. 109

<sup>83</sup> PINA Vara, Rafael De, *Elementos del Derecho Civil*, México, Ed. Porrúa, 1983, Tomo III p. 184

<sup>84</sup> BEJARANO Sánchez, Manuel, *Op. Cit.* Pág. 246

<sup>85</sup> PALLARES Eduardo, *Op. Cit.* Pág. 285

<sup>86</sup> PÉREZ de Palma Rafael, *Op. Cit.* Pág.179

Sin embargo, no basta la simple invocación para obtener un fallo favorable al respecto, sino que de acuerdo a los artículos 1º y 322 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, conforme al precepto 1º de esta última, es necesario que ese derecho se demande a través del ejercicio de la acción correspondiente, en donde se indique claramente cuál es la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por el incumplimiento aducido y cuál es la privación de la ganancia lícita que debió haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación, así como los hechos que sustenten tal pretensión.

Ahora, los daños y perjuicios resarcibles requieren una afectación patrimonialmente evaluable, ausencia de causas de justificación y posibilidad de imputación a tercera persona (distinta del afectado) a quien, en todo caso, puede atribuirse el deber de la reparación; además, para que pueda exigirse el resarcimiento, debe existir una relación de causa a efecto entre el hecho que se imputa y el daño producido.

Lo anterior tiene entera aplicación a la materia administrativa, con la diferencia de que el deber de resarcimiento en ocasiones no es sólo exigible al sujeto directamente responsable, sino al órgano de la administración pública correspondiente, pues lógicamente, si quien lo causó lo hizo con motivo de sus funciones, entonces no actuó por sí mismo, sino en representación del órgano relativo.

Ahora bien, la mera anulación de un acto no da derecho a pedir la indemnización de daños y perjuicios: hace falta, además, que del acto anulado haya derivado una lesión económica que genere el derecho a la reparación y que su existencia sea probada.

En ese supuesto, en términos generales existen dos posibilidades para reclamar el resarcimiento: o la pretensión indemnizatoria se acumula al juicio contencioso administrativo, o se aguarda a que la sentencia anulatoria se produzca.

En cuanto a la primera, consistente en acumular la pretensión de indemnización por los daños y perjuicios causados a la petición de anulación, se justifica por razones de economía procesal, pues en la sentencia se formulará pronunciamiento concreto sobre la existencia y cuantía de los daños y perjuicios respectivos, si tales elementos ya constan probados en autos; considero que esto es lo jurídicamente aplicable a la solicitud de indemnización dentro del juicio contencioso administrativo, cuestión que debe tramitarse de manera separada a la condena de pago de gastos y costas.

Acerca de la segunda probabilidad, ese sistema encuentra también perfecta justificación, porque el daño patrimonial que el acto anulado ocasiona continúa produciéndose, en tanto que dicho acto sigue ejecutándose y sólo tras su invalidez, además de hacerse visible la ilegalidad del daño producido, queda determinada su cuantía real.

En la anterior legislación, el Código Fiscal de la Federación, en su artículo 201, que equivale al actual 6o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no preveía el derecho a la indemnización por daños y perjuicios, incluso, en relación con las costas generadas con motivo del procedimiento, el precepto citado disponía que cada parte sería responsable de sus propios gastos y los que originaran las diligencias que promovieran.

De manera que conforme a la legislación anterior la única posibilidad de obtener la indemnización por los daños y perjuicios ocasionados por una resolución o acto administrativo declarado nulo era por la vía de la responsabilidad patrimonial de la administración pública, a través de una acción autónoma, cuyo documento base de la acción sería la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que declarara la nulidad.

En la legislación actual ya se prevé la posibilidad de que en el mismo juicio contencioso administrativo se obtenga la reparación de los daños y perjuicios generados pero a manera de pago de costas, situación que deja en desigualdad al particular por que, en el caso en que sea procedente el pago de indemnización, ya no se realizaría por parte de la autoridad el pago de las costas erogadas dentro del juicio.

En este punto, es pertinente observar cuáles fueron los motivos que el legislador tuvo para incluir esa posibilidad en la ley.

Así, en la exposición de motivos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, formulada ante la Cámara de Senadores el dieciocho de octubre de dos mil uno, se expresó lo siguiente:

"... Es indiscutible que los particulares son titulares de derechos y obligaciones frente al Estado y, de manera más específica, frente a la administración pública, entendida ésta, en su acepción más elemental, como la forma de organización administrativa que adopta el Poder Ejecutivo para la realización de la función administrativa que tiene encomendada conforme a la ley.

Por lo que respecta a los derechos de los particulares frente al Estado, pueden señalarse el derecho que tienen los particulares a la legalidad en la actuación del Estado y a exigirle daños y perjuicios cuando éste, obrando de manera ilícita, causa daño, sin dejar de mencionar el derecho de exigir un adecuado funcionamiento de la administración pública y a los servicios públicos prestados por la misma.

En un auténtico Estado de derecho, los particulares deben contar con medios de defensa idóneos y adecuados para defender sus intereses y, finalmente, sus derechos de orden administrativo antes mencionados. Tales medios de defensa son de diversa naturaleza, algunos directos y otros indirectos. Haciendo exclusión de los medios indirectos y atendiendo sólo a los medios directos de protección jurídica de los derechos de los particulares para garantizarles el eficaz funcionamiento de la administración, encontramos, por un lado, los recursos administrativos y, por el otro lado, las acciones que se ventilan ante los tribunales administrativos, también llamados Tribunales Contencioso Administrativo (sic) o de lo contencioso administrativo, los cuales logran con mayor eficacia el control de la legalidad de los actos de la administración.

...

Criterios que orientan la presente iniciativa

...

1. Aspectos generales.

"a) Se establece que los particulares puedan impugnar ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no sólo actos administrativos de carácter individual dentro del ámbito de competencia del tribunal, sino también las diversas resoluciones administrativas de carácter general que expidan las

autoridades en ejercicio de sus facultades, cuando éstas sean contrarias a la ley de la materia, siempre y cuando sean auto aplicativas o cuando el interesado las controvierta en unión del primer acto de aplicación. Se excluye de la competencia del tribunal a los reglamentos.

Asimismo, la autoridad demandada deberá indemnizar al particular por el importe de los daños y perjuicios que se hayan causado, cuando la propia autoridad cometa una falta grave al dictar la resolución impugnada y no se allane al contestar la demanda en el concepto de impugnación de que se trate. Se entenderá como falta grave cuando la resolución impugnada se anule por ausencia de fundamentación o de motivación; sea contraria a una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de legalidad o constitucionalidad de leyes o cuando se anule en caso de que la resolución dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

La condenación en costas y la indemnización a que se refiere el párrafo anterior, se deberá tramitar en vía incidental ...".

La parte anteriormente transcrita de la exposición de motivos lleva a concluir que en la creación de la ley de que se trata, por un lado, estuvo presente el reconocimiento de los derechos que el particular tiene frente a la administración pública del Estado, no sólo a que ésta actúe con legalidad, sino también a que cuando obre ilícitamente el afectado pueda exigir la responsabilidad proveniente de tales obligaciones extracontractuales, a cuyo efecto el particular debe estar dotado de medios de defensa idóneos y, por otro lado, se destacó también la convicción de que el objeto principal de las acciones que se ventilan ante los tribunales que conocen del juicio contencioso administrativo es el control de la legalidad de los actos de la administración.

En ese sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado en ejecutoria por contradicción de tesis con respecto a lo anterior que si el objeto primordial del juicio contencioso administrativo es el control de la legalidad, no así la obtención del pago de indemnización por los daños y perjuicios irrogados, es claro entonces que tal indemnización es una cuestión secundaria, una consecuencia de la declaración de invalidez de una resolución o acto administrativo que produjo afectación patrimonial.

Ahora bien, ya se vio que conforme a la hipótesis legal prevista en el artículo 6o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para la obtención del resarcimiento no basta la mera declaración de invalidez, sino que tal posibilidad queda acotada a que el daño se haya producido, que sea consecuencia directa e inmediata del acto respectivo y que, además, la autoridad haya observado una conducta procesal específica.

En efecto, el referido derecho que el particular tiene a ser indemnizado por la autoridad, en los términos previstos en el dispositivo citado, se configura con dos elementos, a saber, la comisión de falta grave y la omisión de allanarse a la demanda, el primero de los cuales, si bien tiene origen en los vicios que desde su emisión contiene la resolución tildada de nula, lo cierto es que sólo hasta que se emite la sentencia de nulidad puede considerarse configurado tal elemento, dado que hasta ese momento es cuando se podrá advertir que la falta grave existe, pues es precisamente la declaración de nulidad, en función de la causa de invalidez que se



estime demostrada, la que evidencia que la unidad administrativa correspondiente incurrió en falta grave.

En cuanto al segundo elemento, la omisión de allanarse a la demanda tiene lugar dentro del procedimiento, pues se refiere a la conducta procesal de la autoridad, al eludir allanarse a la pretensión de nulidad, a sabiendas de que su resolución contiene los vicios que el actor le atribuye.<sup>87</sup>

En este sentido, es claro que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no distingue entre indemnización por daños y perjuicios o por pago de gastos y costas, como ha sido expresado en el presente subcapítulo, por lo que se concluye que no debe confundirse la indemnización con el pago de gastos y costas, son situaciones que deberían tramitarse por vías completamente separadas, ya que en este sentido la autoridad queda exenta de pagar los gastos y costas pagando la indemnización cuando en realidad se encuentra obligada al pago de las dos, por lo que considero que es totalmente aplicable que se cambie la denominación de indemnización por daños y perjuicios por la de pago de gastos y costas que deba hacer la autoridad al particular en términos del artículo 6º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y se realice por separado el pago de indemnización en atención a los artículos 50 –A y 52 fracción V, inciso d), de la misma ley, citados en el capítulo anterior.

### III.3.1. No allanamiento.

El mismo artículo 6º señala que la autoridad deberá indemnizar al particular afectado 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, esto reduce a que la autoridad única y exclusivamente se podría allanar al momento de contestar la demanda y no en cualquier otro momento como podría ser la contestación a la ampliación de la demanda, en los alegatos o inclusive lo podría hacer por medio de cualquier escrito hasta antes que se cierre la instrucción con fundamento en el artículo 22 de la misma Ley, de esta manera debe quedar redactado que la autoridad puede allanarse a las pretensiones de la actora en cualquier tiempo hasta antes del cierre de instrucción en el juicio y no así solo en la contestación a la demanda.

De igual forma considero que el allanamiento tiene que ser total por lo que se debe suprimir la parte que menciona que el allanamiento se realizará en el concepto de impugnación de que trata. Sirve de apoyo a lo anterior la tesis aislada citada a continuación:

**CONFESIÓN DE LA DEMANDA. PARA QUE PROCEDA DICTAR SENTENCIA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL, CONFORME AL SUPUESTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 345 DEL**

---

<sup>87</sup> Ejecutoria por contradicción de tesis sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con registro número 20574 de la Novena Época con el Tema: "Daños y Perjuicios previstos en el artículo 6º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. La sentencia debe reconocer sólo el derecho a la indemnización solicitada por este concepto, mientras que la demostración de la afectación patrimonial, del nexo causal relativo y de su cuantía deben reservarse al incidente respectivo" Considerando sexto.

**CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, APLICADO SUPLETORIAMENTE A LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, ES NECESARIO QUE AQUÉLLA IMPLIQUE EL ALLANAMIENTO TOTAL A LAS PRETENSIONES DEL ACTOR Y QUE ÉSTE MANIFIESTE SU CONFORMIDAD CON ELLO, PUES DE LO CONTRARIO EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA SE ENCUENTRA CONMINADO A AGOTAR EN SU TOTALIDAD LAS ETAPAS PROCESALES RESPECTIVAS.**

El artículo 345 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado de manera supletoria a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, conforme a su artículo 1o., establece que cuando la demanda fuere confesada expresamente en todas sus partes, y cuando el actor manifieste su conformidad con la contestación, sin más trámite se pronunciará la sentencia. De lo anterior se sigue que para que dicha excepción pueda materializarse en un caso determinado, se requiere necesariamente que la parte demandada haya confesado expresa e íntegramente la demanda, es decir, que sea un allanamiento total a las pretensiones del actor, así como que el accionante haya manifestado su conformidad con dicha confesión, pues de lo contrario, de darse el supuesto de que la demandada no confiese expresamente la demanda en todas sus partes, o cuando, habiéndolo hecho, no obre la conformidad de la actora con la contestación, el trámite sumario que se prevé en el numeral invocado en primer término resulta improcedente, y el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se encuentra conminado a agotar en su totalidad, antes de dictar sentencia, todas las etapas procesales del juicio, en estricto acatamiento de la garantía de debido proceso legal, contenida en el artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Registro No.** 169921

**Localización:** Novena Época; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  
**Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXVII, Abril de 2008; **Página:** 2324 **Tesis:** V.2o.P.A.13 A; **Tesis Aislada;** **Materia(s):** Administrativa

### III.3.2. Resolución anulada por ausencia de fundamentación o de motivación en cuanto al fondo o a la competencia.

En este orden de ideas, se tiene que la autoridad demandada deberá indemnizar al particular cuando no se allane y cuando la resolución que haya dictado se hubiese anulado por falta de fundamentación o de motivación, al respecto se señala que por fundamentación se entiende que dentro de la resolución ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y por motivación, que también deben señalarse con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables.

Ahora bien, por fondo podemos comprender el razonamiento del asunto es decir lo que la autoridad busca con esa resolución, el fin al cual fue dirigido y para lo que fue dictado, es decir la esencia en sí de la resolución, el objetivo principal.

Por competencia según el Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; Ésta palabra encuentra su raíz etimológica en las voces latinas *competentia*, *ae* (*competens*, *entis*), relación, proposición, aptitud, apto, competente, conveniencia. En castellano se usan como sinónimos los vocablos aptitud, habilidad, capacidad, suficiencia, disposición.

En un sentido jurídico general se alude a una idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos. Recuérdese que el artículo 16 de nuestra Constitución cuando señala “sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente”.<sup>88</sup>

En este sentido, se entiende a la competencia como la facultad que tiene la autoridad para emitir actos jurídicos.

De lo anterior se desprende que para que se configure esta causal existen cuatro supuesto, el primero ocurre si la autoridad al dictar la resolución omitió la cita del precepto legal aplicable en cuanto a la competencia de la autoridad emisora, este corresponda a la falta de *fundamentación en cuanto a la competencia*; el segundo supuesto tiene lugar si la autoridad al dictar la resolución omitió la cita del precepto legal aplicable en cuanto al fondo del asunto, éste corresponde a la falta de *fundamentación en cuanto al fondo*; como tercer supuesto se encuentra el hecho de que la autoridad al dictar la resolución haya omitido precisar las consideraciones necesarias que se tomaron en cuenta para determinar que la emisión de dicho acto le compete a esa autoridad, lo que corresponde a la falta de *motivación en cuanto a la competencia*; y por último el cuarto supuesto se presenta si la autoridad demandada al momento de dictar su resolución omitió precisar los razonamientos empleados para determinar que la resolución es aplicable en cuanto a la finalidad que persigue en consideración a la persona que va dirigida, exponiendo y correlacionando los hechos generadores con las normas aplicables, este supuesto corresponde a la falta de *motivación en cuanto al fondo*.

El artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en su fracción primera, señala que se declarará que una resolución administrativa es ilegal; es decir, se anulará una resolución, cuando se demuestre que el funcionario que la haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución sea incompetente, lo que cabe en el tercer supuesto señalado en el párrafo anterior, es decir la ausencia de motivación en cuanto a la competencia.

En la fracción cuarta del numeral supra citado encontramos que se declarará que una resolución administrativa es nula cuando los hechos que la motivaron no se realizaron, es decir los hechos que le dieron origen a la resolución no se llevaron a cabo o bien si estos fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, lo que da lugar a la configuración del cuarto supuesto señalado, a saber la ausencia de motivación en cuanto al fondo.

En la misma fracción cuarta, también se preceptúa que será declarada ilegal la resolución cuando ésta haya sido dictada en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas, en cuanto al fondo del asunto; es decir, la ausencia de fundamentación en cuanto al fondo.

Por lo que respecta a la falta de fundamentación en cuanto a la competencia, la fracción segunda del mismo artículo indica que la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, será causal de que una resolución sea declarada como ilegal, en este sentido como requisito formal de los actos administrativos, encontramos que

---

<sup>88</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. Univeridad Nacional Autónoma de México, *Op. Cit.* Pág. 639.

las autoridades que emitan las resoluciones deben necesariamente fundar su competencia, requisitos que encontramos en el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación y en el artículo 3º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, correspondiendo el presente supuesto al primero de los cuatro indicados anteriormente.

Sirven de apoyo a lo anterior los siguientes criterios sustentados por los Tribunales Colegiados de Circuito:

#### **FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.**

De acuerdo con el artículo 16 constitucional, todo acto de autoridad debe estar suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y por lo segundo, que también deben señalarse con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa. Esto es, que cuando el precepto en comento previene que nadie puede ser molestado en su persona, propiedades o derechos sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, está exigiendo a todas las autoridades que apeguen sus actos a la ley, expresando de que ley se trata y los preceptos de ella que sirvan de apoyo al mandamiento relativo. En materia administrativa, específicamente, para poder considerar un acto autoritario como correctamente fundado, es necesario que en él se citen:

a).- Los cuerpos legales y preceptos que se estén aplicando al caso concreto, es decir, los supuestos normativos en que se encuadra la conducta del gobernado para que esté obligado al pago, que serán señalados con toda exactitud, precisándose los incisos, subincisos, fracciones y preceptos aplicables, y b).- Los cuerpos legales, y preceptos que otorgan competencia o facultades a las autoridades para emitir el acto en agravio del gobernado.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO

**Registro No.** 216534

**Localización:** Octava Época; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito.  
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación: 64, Abril de 1993  
Página: 43; Tesis: VI. 2o. J/248; Jurisprudencia; Materia(s): Administrativa

#### **NULIDAD LISA Y LLANA Y NO PARA EFECTOS, EN MATERIA FISCAL.**

De la ausencia de fundamentación de un acto de autoridad, que consiste en la abstención de indicar el precepto que lo apoye, se distingue claramente la violación que estriba en la indebida aplicación de la norma aducida como fundamento. En este último caso se trata de una violación de fondo y no de un vicio formal por falta de fundamentación, por lo que la declaración de nulidad debe ser lisa y llana y no para efectos.

**Registro No.** 228740

**Localización:**

Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación III, Segunda Parte-1, Enero a Junio de 1989

Página: 504

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa

Cuando señala en cuanto al fondo o a la competencia, limita a que únicamente en el caso en que tenga ausencia de fundamentación o motivación por alguno de estos dos supuestos se dará la condena a pago de costas o de “indemnización” por la autoridad demandada; es decir, deja de fuera la ausencia de fundamentación y motivación en cuanto a la forma, los vicios del procedimiento, el objeto y la finalidad de interés público. Situación que considero pertinente ya que la omisión de fundamentar y motivar todos estos supuestos no afectan la defensa jurídica del particular y no lo dejan en estado de indefensión o desconocimiento, que si bien alguna omisión de éste tipo puede llevar a causar la nulidad de la resolución, no creo que dicha omisión pueda ser considerada como falta grave en atención a las consideraciones vertidas con anterioridad.

### III.3.3. Resolución anulada por ser contraria a una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de legalidad.

El cuarto párrafo del artículo 6° de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo señala que el la autoridad demandada deberá indemnizar al particular afectado cuando la unidad administrativa cometa falta grave al dictar la resolución impugnada y a su vez la fracción segunda del mismo párrafo indica que habrá falta grave cuando sea contraria a una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de legalidad y si dicha jurisprudencia es publicada con posterioridad a la contestación no hay falta grave.

En este sentido, el principio de legalidad consiste en el régimen de derecho que impone al titular de la administración pública la obligación de actuar dentro de los lineamientos que las normas jurídicas establecen; al respecto, en el Nuevo Diccionario Jurídico de la UNAM, se expone que el principio de legalidad establece que todo acto de los órganos de estado debe encontrarse fundado y motivado por el derecho en vigor; esto es, el principio de legalidad demanda la sujeción de todos los órganos estatales al derecho; en otros términos, todo acto o procedimiento jurídico llevado a cabo por las autoridades estatales debe tener su apoyo estricto en una norma legal (en sentido material) la que a su vez, debe estar conforme a las disposiciones de fondo y forma consignadas en la Constitución. En este sentido el principio de legalidad constituye la primordial exigencia de todo “Estado de derecho” en sentido técnico.<sup>89</sup>

El principio de legalidad alude a la conformidad o regularidad entre toda norma o acto inferior con respecto a la norma superior que le sirve de fundamento de validez, por lo que opera en todos los niveles o en grados de la estructura jerárquica del orden jurídico. De este modo, no es únicamente en la relación entre los actos de ejecución material y las normas individuales como la decisión administrativa y sentencia o, en la relación entre estos actos de aplicación y las normas legales y reglamentarias, en donde se puede postular la legalidad o regularidad y las garantías propias para asegurarla, sino también en las relaciones entre el reglamento y la ley, así como entre la ley y la Constitución; las garantías de la legalidad de los reglamentos y las de la constitucionalidad de las leyes son, entonces, tan concebibles como las garantías de la regularidad de los actos jurídicos individuales.

---

<sup>89</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México; *Op. Cit.* Pág. 3023

Así pues, los artículos 14 y 16 constitucionales, particularmente por el desarrollo jurisprudencial que han tenido, proporcionan la protección del orden jurídico total del Estado mexicano, por lo que el principio de legalidad en ellos contenido representa una de las instituciones más relevantes y amplias de todo régimen de derecho.

En relación con el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, el cual expresamente establece que nadie podrá ser privado de la vida, 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.

A su vez, la primera parte del artículo 16 del mismo ordenamiento establece, que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de un mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. Como se observa, en tanto que el artículo 14 regula constitucionalmente los requisitos generales que deben satisfacer las sanciones o actos de privación, el artículo 16 establece las características, condiciones y requisitos que deben tener los actos de autoridad al seguir los procedimientos encaminados a la imposición de aquéllas, los cuales siempre deben estar previstos por una norma legal en sentido material, proporcionando así la protección al orden jurídico total.

Por su parte Eduardo Pallares señala que el vocablo legalidad tiene importancia en el derecho procesal, por que los tribunales están sujetos y deben respetar el principio de legalidad.<sup>90</sup>

En el presente orden de ideas, para que se configure el supuesto de que habrá falta grave cuando sea contraria a una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de legalidad, una vez precisados los supuestos aplicables a la materia de legalidad, cabe ahora precisar la parte conducente al supuesto de que si dicha jurisprudencia es publicada con posterioridad a la contestación no hay falta grave.

En el entendido de la autoridad al emitir sus resoluciones tomó en consideración todos los preceptos aplicables al momento de la emisión y no existía alguno que fuera en contravención de su resolución, pero si la misma viola la esfera jurídica del gobernado y éste la controvierte por medio del juicio contencioso administrativo, si al momento de interponer la demanda existía alguna jurisprudencia en materia de legalidad, y ésta es aplicable a la resolución, la autoridad incurre en falta grave por no haber considerado dichas disposiciones emitidas por la Suprema Corte al respecto.

En el mismo orden de ideas, si al presentar la demanda no se ha emitido esta jurisprudencia pero esta se emite en el plazo de cuarenta y cinco días con los que cuenta la autoridad para emitir la contestación a la demanda, la jurisprudencia, necesariamente deberá ser tomada en cuenta por la autoridad al momento de presentar su contestación, allanándose a las pretensiones del particular con fundamento en lo establecido por dicha disposición jurisprudencial.

---

<sup>90</sup> Pallares, Eduardo. *Op. Cit.*

En los casos en que si la jurisprudencia en materia de legalidad que contravenga lo resuelto por la autoridad en la resolución impugnada ha sido emitida con anterioridad a la emisión de la resolución, a la presentación de la demanda o a la contestación de la misma y la autoridad no se allana en el juicio, ésta cometerá falta grave y por lo tanto se hará acreedora al pago de indemnización a favor del particular al no haberse allanado y haber cometido falta grave.

En el supuesto aludido de que la Jurisprudencia haya sido emitida en el plazo para contestar la demanda y la autoridad no se haya allanado en la contestación con motivo de dicha jurisprudencia, lo acertado sería que se le otorgue al particular término para ampliar su demanda y en dicha ampliación solicitar el pago de indemnización, esto con fundamento por analogía en la fracción IV del artículo 17 en la cual se señala que se podrá ampliar la demanda cuando se introduzcan cuestiones que no sean conocidas por el actor al presentar la demanda, por lo que de esta forma se preservaría tanto el derecho del actor de solicitar la condena a indemnización en su ampliación a la demanda, como el de la demandada de allanarse en la contestación a la ampliación de la demanda.

#### III.3.4. Resolución anulada por ser dictada en ejercicio de facultades discrecionales contrarias a la ley.

El cuarto párrafo del artículo 6º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo señala que el la autoridad demandada deberá indemnizar al particular afectado cuando la unidad administrativa cometa falta grave al dictar la resolución impugnada y a su vez la fracción tercera del mismo párrafo indica que habrá falta grave cuando se anule con fundamento en el artículo 51, fracción V de la misma ley adjetiva.

Lo cual hace imprescindible remitirnos a la fracción V del artículo 51 de dicho ordenamiento el cual textualmente señala:

Artículo 51. Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestra alguna de las siguientes causales:

...

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

De la transcripción anterior se desprende que, para que se de este supuesto de condena a indemnización, es necesario que en el juicio contencioso administrativo federal se declare que la resolución administrativa es ilegal por haber sido dictada en ejercicio de las facultades discrecionales y que estas facultades no atañan a los fines para los cuales la ley confirió a las autoridades dichas facultades.

Por lo que resulta necesario aclarar que son las facultades discrecionales, las cuales son consideradas como la libertad de apreciación que tiene la autoridad administrativa para determinar la emisión o no de un acto administrativo.<sup>91</sup> Por lo que se considera a la facultad discrecional como aquella con la que cuentan los órganos del Estado para determinar su intervención cuando la ley prevea implícita o explícitamente dicha

---

<sup>91</sup> DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. Compendio de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, 7ª Edición, México, D.F. 2005

facultad, y esto se da cuando las autoridades, para emitir cierta resolución, deben tomar en cuenta las circunstancias específicas de cada caso en particular y en base a dichas circunstancias realizar su actuación.

Las facultades discrecionales a pesar de ser ejecutadas a la libre consideración de las autoridades no contravienen los derechos de los particulares, en el sentido de que éstas en base a la utilización de sus facultades discrecionales no pueden ir en contravención de las normas aplicables ya que según el principio de legalidad, la autoridad sólo puede actuar si la ley lo faculta para hacerlo.

Abundando en el tema de las facultades discrecionales, como lo señala el doctor Delgadillo ésta consiste en una libertad, es decir, la facultad discrecional libre es aquella en donde la autoridad administrativa cuenta con los más amplios márgenes, no se limita más que por el contenido de la ley, pudiéndola ejercitar o no, ejercitarse parcialmente o en forma continua.

Como se había señalado las leyes contenidas en el derecho sustantivo constituyen una garantía para los gobernados sometiendo a las autoridades a lo establecido en las normas por lo que se puede entender que la facultad discrecional surge cuando dentro de las leyes únicamente se delimita el marco legal dentro del cual la autoridad administrativa puede actuar libremente en cada caso particular. Por lo que las autoridades deben resolver cada caso en particular de acuerdo con lo establecido en las disposiciones aplicables y para ello, la autoridad, debe basarse en los hechos específicos de cada caso utilizando la experiencia y conocimientos, valorizando y apreciando lo necesario para que por medio de su facultad de elegir su actuar, logre el bien para el interés público.

Para delimitar el contexto de las facultades discrecionales, es decir, cuando estamos frente a una verdadera facultad discrecional el maestro Marienhoff nos señala que las facultades discrecionales de una autoridad surgen cuando la legislación se limita a señalar los fines prescindiendo de la mención específica de los medios para lograr aquellos; que la existencia de formas o de un procedimiento especial para la emanación de un acto no es impedimento para excluir la posibilidad de que el respectivo acto sea discrecional; que a falta de otros elementos de juicio, la redacción literal de la norma puede determinarnos cuando estamos ante una facultad discrecional, por ejemplo cuando en las resoluciones administrativas se señalan las palabras *facúltese*, *autorízase*, *podrá*, *puede optar*, etc.

Cuando la ley prevea dos o más posibles actuaciones en un mismo caso y no se imponga ninguna de ellas con carácter obligatorio estaremos ante una facultad discrecional.<sup>92</sup>

La facultad discrecional tiene lugar cuando la ley deja a la Administración un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse, en qué momento debe obrar, como debe obrar y/o que contenido va dar su actuación. Se está frente al otorgamiento de una facultad discrecional cuando la ley usa términos que sean permisivos o facultativos, cuando la ley deja a la autoridad libertad de decidir su actuación por consideraciones principalmente de carácter subjetivo tales como de

---

<sup>92</sup> MARIENHOFF S. Miguel, Tratado de Derecho Administrativo, 4ª Edición; Argentina, Buenos Aires, Edit. Abeledo-Perrot, 1990, p.413.



convivencia, necesidad, equidad, razonabilidad, suficiencia, exigencia del interés u orden público, lo mismo pasa cuando en la ley se prevean dos o más posibles actuaciones en un mismo caso y no se imponga ninguna de ellas como obligatoria. Cuando en el texto legislativo se conceden facultades discrecionales a la autoridad administrativa dichas facultades normalmente se refieren, más que a la realización del acto en su integridad, solamente a alguno de los elementos del mismo, tales como el motivo del acto.

En conclusión se puede expresar que en primer término es la norma jurídica la que da la base y los límites a la actuación de la autoridad y por ende dentro de la ley es en donde se encuentra de igual manera contenida la facultad discrecional, la cual consiste en una libertad de apreciación para determinar la emisión o no de un acto administrativo y esta surge porque el legislador se limita a trazar el marco legal dentro del cual la autoridad administrativa puede actuar libremente en cada caso particular y en atención a la experiencia propia de su función y al interés público la autoridad puede ejercitar las facultades discrecionales.

Al respecto, dentro de la Jurisprudencia se encuentran los siguientes criterios:

**FACULTAD DISCRECIONAL DE LAS AUTORIDADES.**

El ejercicio de la facultad discrecional está subordinado a la regla del artículo 16 de la Constitución Federal, en cuanto ese precepto impone a las autoridades la obligación de fundar y motivar los actos que puedan traducirse en molestias a la posesión y derechos de los particulares; y aunque dicho ejercicio supone un juicio subjetivo del autor del acto, que no puede ni debe substituirse por el criterio del Juez, sí está sujeto al control de este último, por lo menos cuando el juicio subjetivo no es razonable sino arbitrario y caprichoso y cuando es notoriamente injusto o contrario a la equidad, pudiendo admitirse que dicho control es procedente cuando en el referido juicio no se hayan tomado en cuenta las circunstancias de hecho, o sean alteradas injustificadamente, así como en los casos en que el razonamiento sea ilógico o contrario a los principios generales de derecho.

**Registro No.** 318765

**Localización:** Quinta Época; Instancia: Segunda Sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo CXV, Página: 486; Tesis Aislada; Materia(s): Común

**FACULTAD DISCRECIONAL DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA. DEBE EJERCITARLA RAZONANDOLA DENTRO DE LA LEY.**

Es infundado el argumento de la autoridad responsable de que obra dentro de la ley al conceder o negar licencias para el expendio de bebidas alcohólicas en uso de la facultad discrecional que la misma le confiere, pues aun en ese supuesto, cabe precisar que el hecho de que una autoridad cuente con facultades discrecionales para la realización de determinadas actividades, no la libera de la obligación de fundar y motivar debidamente sus resoluciones, ni la faculta para actuar en forma arbitraria y caprichosa.

**Registro No.** 264900

**Localización:** Sexta Época; Instancia: Segunda Sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tercera Parte, Tomo CXXXVI, Página: 21; Tesis Aislada; Materia(s): Administrativa

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

La base total 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.

**Registro No.** 195530

**Localización:** Novena Época; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VIII, Septiembre de 1998, Página: 56; Tesis: P. LXII/98; Tesis Aislada; Materia(s): Administrativa

Al respecto el autor Marienhoff expone que la arbitrariedad es una conducta antijurídica e ilegítima de los órganos del Estado; en cambio la discrecionalidad se desenvuelve en un contexto de juridicidad y es por principio legítima y que un acto administrativo discrecional tiende a satisfacer los fines de la ley, como lo es el interés público; en cambio un acto arbitrario se aparta de la finalidad a que el acto emitido debe responder.<sup>93</sup>

Ahora bien, conforme a lo establecido en la fracción V del artículo 51 en donde señala que se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando sea dictada en ejercicio de facultades discrecionales que no correspondan a los fines para los cuales la ley las confirió, cabe señalar que se puede hablar de desvío de poder es decir, el poder se desvía cuando se persigue fines distintos de los que señala la ley o cuando ya no se sigue la finalidad de interés público que debe perseguir la autoridad.

Por lo que queda entendido que en caso de que en el juicio contencioso administrativo, la autoridad no se allane en el juicio y la resolución impugnada sea declarada ilegal por haber sido dictada en el ejercicio de facultades discrecionales que no corresponden a los fines de dicha facultad y configurándose de esta manera el desvío de poder, la autoridad emisora será condenada al pago de indemnización al particular afectado.

#### **III.4. Tramitación por medio de la vía incidental.**

Podemos encontrar una ausencia de correcta redacción legislativa en el último párrafo del artículo 6º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo cuando se señala que la condenación en costas o la indemnización establecidas en los párrafos segundo y tercero de este artículo se reclamará a través del incidente respectivo, ya que si bien es cierto el segundo párrafo de dicho artículo se pronuncia acerca de la condenación en costas también lo es que el párrafo tercero no se refiere a la indemnización sino que hasta el cuarto se hace referencia a este concepto, por lo que en dicho numeral deberá quedar que están establecidas en los párrafos segundo y cuarto.

Así mismo, encontramos otra incongruencia cuando se señala que la condenación en costas o la indemnización se reclamarán a través del incidente respectivo, toda vez que dicha petición no se debe realizar por medio de incidente, esta petitoria deberá ser formulada o en la demanda o en la ampliación a esta, ya que en caso contrario, la

---

<sup>93</sup> Ibídem.

autoridad no podría allanarse, lo cual es una posibilidad con la que cuenta para no realizar el pago de indemnización al particular a pesar de haber dictado su resolución con falta grave. Un incidente que no es de previo y especial pronunciamiento, como es el caso que nos ocupa, se puede interponer en cualquier momento, en atención al último párrafo del artículo 39 de la misma Ley, y la demanda y la ampliación no, ya que éstas cuentan con términos precisos para su interposición, por lo que si el incidente se presenta en cualquier momento dentro del juicio, esto le crea imposibilidad a la autoridad de allanarse, ya que como lo señala el cuarto párrafo del artículo 6° de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, dicho allanamiento lo debe efectuar al momento de emitir su contestación a la demanda.

Según jurisprudencia por contradicción de tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el incidente de gastos y costas se debe tramitar de forma posterior a la sentencia en la que se reconozca la falta grave y se nulifique la resolución combatida, que es cuando se decreta el derecho que la parte tiene de recibir indemnización por concepto de daños y perjuicios y luego se debe demostrar si en realidad se le causaron dichos daños y perjuicios con motivo de la resolución impugnada, lo cual se logra por medio de la promoción del incidente respectivo. En el mismo orden de ideas, posteriormente a la sentencia que reconozca la validez de la resolución impugnada y que se reconozca que el particular controvertió la resolución con propósitos notoriamente dilatorios y se decrete el derecho a la autoridad de recibir el pago de costas se deberá promover el incidente de costas para que por medio de este se cuantifique y capitalice dicha condena.

En este sentido, considero que el derecho a indemnización señalado en este precepto es un derecho incompatible con los gastos y costas derivados del juicio, ya que el derecho a la indemnización por daños y perjuicios por la actividad irregular del estado en todo caso debería ser promovida en términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y no por medio de éste incidente en términos de la Ley Federal Procedimiento Contencioso Administrativo, ya que como ha quedado demostrado en el numeral 3 del presente capítulo, la indemnización por concepto de daños y perjuicios nada tienen que ver con los gastos y costas originados en el juicio; en el entendido de que si bien es cierto que la causa de este pago de "indemnización" es a consecuencia de una actividad irregular del Estado por medio de una autoridad que al momento de dictar la resolución controvertida incurrió en dicha actividad irregular, dicha indemnización no es a consecuencia de los gastos directamente originados dentro del Procedimiento Contencioso Administrativo, por lo que en este sentido considero que el actor podría pedir la condena al pago, en un sentido, dentro del juicio, a gastos y costas y posteriormente al de la indemnización por los daños y perjuicios causados pero no que ambos sean promovidos en un mismo incidente y estos sean pagados una sola vez cuando debe tener derecho al pago de gastos y costas originados dentro del juicio y al pago de indemnización por concepto de daños y perjuicios fuera del mismo, ya que en caso contrario, se estaría indemnizando al particular por los daños y perjuicios ocasionados con motivo de la resolución ilegal pero no se estaría recibiendo la contraprestación originada por los gastos del juicio, por lo que únicamente se estaría pagando por los daños y perjuicios y no por las costas.

Es en este caso que el último párrafo del artículo 6° menciona que la "reclamación" debe hacerse por vía incidental, se entiende que ya tuvo que haber existido una

petición y posteriormente una declaración de que efectivamente le corresponde ese derecho para así poder “reclamar” ese derecho que le corresponde. Por lo que la petición no puede ser realizada dentro del mismo incidente sino que está ya tuvo que haber sido previamente solicitada; por lo que tal y como se desprende del considerando sexto de la ejecutoria por contradicción de tesis sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con número de registro 20574 de la Novena Época con el Tema: “*Daños y Perjuicios previstos en el artículo 6º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. La sentencia debe reconocer sólo el derecho a la indemnización solicitada por este concepto, mientras que la demostración de la afectación patrimonial, del nexo causal relativo y de su cuantía deben reservarse al incidente respectivo*”, la sentencia debe solo declararse en el sentido de si le corresponde o no el derecho a la parte que lo solicitó el pago de costas o de indemnización y posteriormente por medio del incidente respectivo se deberá demostrar o bien la afectación patrimonial con el nexo entre la resolución impugnada y los daños y perjuicios ocasionados o bien los gastos y costas erogados dentro del procedimiento contencioso administrativo, junto con la cuantía que estos generen; sirve de apoyo a lo anterior lo sustentado en la ejecutoria antes mencionada que en su parte conducente señala:

“No obstante, como por su propia naturaleza, en los incidentes se tramitan cuestiones accesorias al principal, no podría tener lugar un incidente cuyo objeto fuera reclamar, en forma autónoma, el pago de una prestación que no haya sido materia del principal. De ahí que, en el proceso en general, *los incidentes en ejecución de sentencia se tramiten tan sólo para cuantificar una prestación que ya fue materia de condena en la sentencia*, en forma líquida; esto es, en general la litis de un incidente en ejecución de sentencia es tan sólo la determinación en cantidad líquida de una prestación cuya condena ya constituye cosa juzgada.

En ese tenor, el texto del párrafo último del artículo 6o. no podría tener entera vigencia, en cuanto dispone que la reclamación de la indemnización se hará hasta el incidente correspondiente, porque tal incidencia tendría que versar sobre una pretensión que no fue materia de la sentencia principal, lo cual es inaceptable tratándose de incidentes.

Además, ello sería también contrario al texto de otros preceptos de la ley procesal de que se trata, como es el caso de los artículos 20, fracción V y 52, párrafo último, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, los cuales disponen:

"Artículo 20. El demandado en su contestación y en la contestación de la ampliación de la demanda, expresará:

...

V. Los argumentos por medio de los cuales desvirtúe el derecho a indemnización que solicite la actora. ..."

"Artículo 52. La sentencia definitiva podrá:

...

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

Conforme a los dos preceptos transcritos, la reclamación de indemnización es materia también del juicio principal, pues los argumentos orientados a desvirtuar el derecho a

indemnización deben exponerse en la contestación a la demanda, aunado a que la sentencia debe ocuparse de la indemnización ya solicitada por las partes.

En ese sentido, el párrafo último del artículo 6o. no debe entenderse en el sentido de que la reclamación de la indemnización se hará en el incidente, sino que la materia de este último será tan sólo el acreditamiento (que incluye también el nexo causal) y la cuantificación de los daños y perjuicios cuyo derecho ya fue reconocido en la sentencia principal, debido a que el particular demandante solicitó tal indemnización y en la sentencia se estimaron actualizados los supuestos legales necesarios para reconocer tal derecho, esto es, que la autoridad incurrió en falta grave al emitir la resolución anulada y que, además, no se allanó al contestar la demanda.

Como se vio, la autoridad demandada incurre en falta grave, cuando omite fundar o motivar su decisión en cuanto al fondo o a la competencia; cuando contravenga una jurisprudencia de este Alto Tribunal en materia de legalidad, siempre que ésta se publique antes de la contestación a la demanda; o cuando la resolución cuestionada se anule con fundamento en el artículo 51, fracción V, de la ley examinada (porque se haya dictado en ejercicio de facultades discrecionales y no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera tales facultades).

Es claro que la existencia de tales vicios podrá tenerse por demostrada, indefectiblemente, hasta la sentencia que declare la nulidad.

Ahora bien, como algunos supuestos en que podría existir falta grave pueden desconocerse en el momento de formular la demanda, y advertirse su probable comisión hasta el momento en que la autoridad enjuiciada conteste la demanda, puede afirmarse válidamente entonces que, por regla general, la indemnización de que se trata debe solicitarse en la demanda y que en casos excepcionales podrá solicitarse en la ampliación de demanda, la cual podrá formularse en aquellos casos en que así proceda, en términos del artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que, en lo conducente, es del tenor siguiente:

"Artículo 17. Se podrá ampliar la demanda, dentro de los veinte días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación, en los casos siguientes:

- I. Cuando se impugne una negativa ficta.
- II. Contra el acto principal del que derive la resolución impugnada en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación.
- III. En los casos previstos en el artículo anterior.
- IV. Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que, sin violar el primer párrafo del artículo 22, no sean conocidas por el actor al presentar la demanda.
- V. Cuando la autoridad demandada plantee el sobreseimiento del juicio por extemporaneidad en la presentación de la demanda. ..."

Efectivamente, habrá casos en que sólo al momento de conocer la contestación de la demanda el actor podrá tener conocimiento de que la autoridad incurrió en falta grave, lo cual podrá ocurrir, por ejemplo, cuando la jurisprudencia en materia de legalidad de esta Suprema Corte que la autoridad contravenga se haya publicado antes de la contestación, pero con posterioridad a que la demanda se presentó ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. En ese supuesto, el particular demandante

debe tener la posibilidad de ampliar su demanda para pedir la indemnización por daños y perjuicios, puesto que en ese caso tiene lugar un caso análogo al previsto en la fracción IV del artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, lo que genera, precisamente, el derecho del actor a formular ampliación de demanda dentro del plazo legal de veinte días establecido en el mismo dispositivo.

En el contexto apuntado, para que el sistema adquiera congruencia debe estimarse entonces que la indemnización por daños y perjuicios a que se refiere el artículo 6o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo debe pedirse en la demanda principal y, excepcionalmente, en la ampliación de demanda, cuando esta última sea procedente, pero como el derecho a recibir tal indemnización se configura con dos elementos que se reflejan hasta la sentencia que se emita en el juicio contencioso administrativo, aunado a que la cuantía de los daños y perjuicios sólo puede conocerse hasta que cesen los efectos de la resolución o acto viciado de nulidad, no puede exigirse, por tanto, que en el juicio contencioso se demuestre que los daños y perjuicios efectivamente se causaron y que fueron consecuencia directa e inmediata del acto o resolución tildados de nulos, mucho menos que se pruebe el monto al que ascendió la afectación patrimonial.

Aunado a la conclusión precisada, como el objeto del juicio es el control de la legalidad de los actos de la administración pública, si se requiriera la demostración de la existencia de la afectación patrimonial en el propio procedimiento, ello conllevaría el retardo en la impartición de justicia, en detrimento de la garantía de expeditéz en la administración de justicia, prevista en el artículo 17 de la Constitución Federal.

Luego, en caso de que el particular haya solicitado la indemnización en su demanda (o en la ampliación, cuando ésta proceda) si en la sentencia se tiene por demostrada la comisión de falta grave y se advierte que la autoridad demandada no se allanó al contestar la demanda o en la contestación a la ampliación cuando esta sea procedente, la sentencia que se emita en el juicio contencioso administrativo debe declarar que el particular tiene derecho a la indemnización por los daños y perjuicios que, en su caso, se le hayan ocasionado.

Esa declaración no puede entenderse como una condena, puesto que el juicio principal no es donde debe demostrarse la existencia real de los daños y perjuicios, o de los gastos erogados dentro del juicio, por las razones expresadas; luego, tan sólo puede constituir una declaración preliminar, en el sentido de que el particular solicitó la indemnización y que se colmaron los supuestos previstos en la ley, para que la autoridad esté obligada a resarcirlo por la afectación que, en su caso, se le haya irrogado en su patrimonio.

Por tanto, en el incidente respectivo que el particular vencedor debe promover en términos del artículo 39 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, debe demostrarse la existencia de los daños y perjuicios, así como que éstos son consecuencia directa e inmediata de la resolución o acto nulificado y, por último, el cuántum de tales daños y perjuicios irrogados; todo lo cual será materia de prueba en tal incidencia. En el orden de ideas de que en realidad a lo que se le debe condenar a la autoridad, es al pago de gastos y costas del juicio y no a los daños y perjuicios, considero que lo que debe ser materia de prueba en el incidente

respectivo no lo es la existencia de los daños y perjuicios ni el monto al que ascienden sino la existencia de los gastos erogados con motivo del juicio y el monto al que ascienden.

No obsta a lo anteriormente expresado (en el sentido de que la causación de los daños y perjuicios, su relación causal con el acto o resolución tildados de nulos y el monto de la afectación patrimonial o los gastos erogados dentro del juicio, no son materia de la litis en el juicio principal) el hecho de que el artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establezca en su fracción VIII que la demanda debe indicar lo que se pida y que, en caso de solicitar una sentencia de condena, deben señalarse las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.

En efecto, el requisito de la demanda mencionado no debe entenderse en el sentido de que, al pedir la indemnización por daños y perjuicios a que se refiere el artículo 6o. de la ley procesal en cita, deba especificarse también la cantidad precisa por la cual se exige dicha indemnización, pues tal precepto se refiere en realidad a que en la demanda debe mencionarse el monto concreto que se pretenda como condena principal, esto es, por ejemplo, cuando la invalidez de la resolución impugnada tenga como consecuencia directa e inmediata la devolución de alguna cantidad indebidamente cobrada al particular, en ese caso el actor sí debe especificar el monto concreto cuya devolución pide, el cual deberá ser materia de la sentencia principal.

Es así porque, como se dijo, si el monto de los daños y perjuicios que en su caso se hayan ocasionado sólo puede conocerse hasta que cesen los efectos de la resolución viciada, es claro que la ley no podría exigir válidamente que desde la demanda principal (o su ampliación) se precisara el monto que por concepto de indemnización por daños y perjuicios se pretendiera”.<sup>94</sup>

De lo que se puede deducir que en el Juicio Contencioso Administrativo no puede tener lugar un incidente cuyo objeto fuera reclamar el pago de una prestación que no haya sido materia del principal.

El incidente en ejecución de sentencia como es el caso del incidente de costas será tramitado sólo para cuantificar una prestación que ya fue materia de condena en la sentencia, por lo que la reclamación de indemnización es materia también del juicio principal, y los argumentos realizados para desvirtuar el derecho de la contraparte a recibir el pago de costas deben exponerse en la contestación a ésta o en su defecto a la ampliación de ésta y por ende esta debe solicitarse en la demanda o en la ampliación a ésta, por lo que en este sentido no puede exigirse que en el juicio contencioso administrativo se demuestre que los daños y perjuicios efectivamente se causaron y que fueron consecuencia de la resolución impugnada y declarada como nula y mucho menos se puede pedir que se demuestre la cantidad a la que ascienden los daños y perjuicios o las costas que se erogaron dentro del juicio si el mismo todavía no concluye.

---

<sup>94</sup> Ejecutoria por contradicción de tesis sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con registro número 20574 de la Novena Época con el Tema: “Daños y Perjuicios previstos en el artículo 6º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. La sentencia debe reconocer sólo el derecho a la indemnización solicitada por este concepto, mientras que la demostración de la afectación patrimonial, del nexo causal relativo y de su cuantía deben reservarse al incidente respectivo” Considerando sexto.

La declaración en la sentencia de que una de las partes tiene derecho a la indemnización o al pago de gastos y costas no puede entenderse como una condena sino que constituye una declaración preliminar en el sentido de que la Sala declare que si le corresponde el derecho ya que se cumplieron con los requisitos señalados en la ley.

Es en el incidente respectivo que el vencedor tiene que promover en donde se debe demostrar la existencia de los daños y perjuicios, así como que estos son consecuencia directa e inmediata de la resolución o acto nulificado así como a cuánto ascienden estos o bien se debe demostrar los gastos erogados dentro del procedimiento contencioso efectuado y a cuánto ascienden dichos gastos.

### **III.5. Pago de indemnización o costas en el juicio de lesividad.**

En el artículo 6º no se regula de qué forma o en qué casos se pagara a la contraparte, las costas erogadas en el procedimiento del juicio de lesividad, porque en este caso, sería la autoridad demande la que con propósitos notoriamente dilatorios y que la actora no se allane al momento de contestar la demanda. Por lo que a continuación se estudia que es el juicio de lesividad, como se tramita y de forma efímera sus antecedentes, así como su transición por la legislación positiva mexicana, lo anterior para esclarecer el tema a tratar en el presente punto.

Con la creación Tribunal Fiscal de la Federación a través de la Ley de Justicia Fiscal en 1936, se inicia la regulación de los juicios en los cuales la Administración hacendaria se encontraba en aptitud de impugnar los actos que lesionaban sus intereses.

En esta ley de Justicia Fiscal, se crea un sistema híbrido en la impartición de justicia administrativa, ya que se sigue el modelo francés en cuanto a que sea un órgano especializado que dirima las controversias entre la Administración Pública hacendaria y los gobernados, pero sujeto a una posterior revisión judicial; aparece también la posibilidad de que ésta impugne ante un órgano jurisdiccional como en el caso del Tribunal Fiscal de la Federación, los actos ilegalmente emitidos y que causen daño al interés fiscal.

En la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, se presenta al juicio de lesividad en los siguientes términos: “Al determinar la competencia se han previsto, por una parte, los casos de inconformidad de los particulares contra las decisiones de las autoridades administrativas y, por la otra, las instancias de la Administración para pedir dentro de un plazo determinado, la nulificación de los actos ilegalmente emitidos y que hayan originado perjuicio a los intereses del estado”. Dentro del articulado de la Ley, el referente a la competencia del naciente Tribunal Fiscal de la Federación preveía lo siguiente:

“Artículo 14. Las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación, conocerán de los juicios que se inicien:



VII. Por la Secretaría de hacienda para que sea nulificada una decisión administrativa favorable a un particular.”<sup>95</sup>

Posteriormente en el Código Fiscal de la Federación de 1938 se contemplaban las disposiciones del Procedimiento Contencioso Administrativo y las relativas a la estructura y competencia del Tribunal Fiscal de la Federación. Por ello, se reiteró el texto de la disposición de la Ley de Justicia Fiscal en los siguientes términos:

“Artículo 160. Las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación, conocerán de los juicios que se inicien:

...

VII. Por la Secretaría de Hacienda para que sea nulificada una decisión administrativa favorable a un particular.”<sup>96</sup>

De igual manera en el Código Fiscal de la Federación de 1967 queda el señalamiento de que la autoridad administrativa no podrá dejar sin efecto las resoluciones favorables que hubiese emitido a un particular, pues para ello deberá acudir a juicio para buscar su anulación, tal y como lo indicaba el numeral 94:

“Artículo 94. Las resoluciones favorables a los particulares no podrán ser revocadas o nulificadas por las autoridades administrativas. Cuando dichas resoluciones deben ser nulificadas, será necesario promover juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación.”<sup>97</sup>

Junto con el Código Fiscal de la Federación de 1967, se expide la ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación del mismo año en la cual no solo se prevé un numeral específico para el juicio de lesividad, no únicamente una fracción, como sucedía en los ordenamientos anteriores, sino que se amplía la posibilidad de acudir en proceso de lesividad a las demás autoridades administrativas, es decir; ya no se limita a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dicha ley establecía que:

“Artículo 23. Las Salas del Tribunal conocerán de los juicios que se promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las previstas en el artículo anterior como de la competencia del Tribunal”<sup>98</sup>

En este proceso que se amplía la posibilidad a las autoridades administrativas para impugnar las resoluciones favorables a los particulares.

Por su parte en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1978, se conserva el proceso de lesividad y se establece una regla para la distribución de los asuntos de conformidad a un criterio geográfico, según se observa del precepto que en seguida se transcribe:

“Artículo 23. Las Salas del Tribunal conocerán de los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las previstas en el artículo anterior como de la competencia del Tribunal.

---

<sup>95</sup> Legislación comparada de Justicia Administrativa. Compilación y notas por Alfonso Nava Negrete. Obra Conmemorativa del Quincuagésimo Aniversario de la Promulgación de la Ley de Justicia Fiscal, México 1987, pág. 63, citado por Esquivel Vázquez, Gustavo A. El Juicio de Lesividad y otros estudios.

<sup>96</sup> *Ibíd.*

<sup>97</sup> *Ibíd.*

<sup>98</sup> *Ibíd.*

Por razón del territorio, en estos casos será competente la Sala Regional con jurisdicción en la sede de la autoridad que dictó la resolución que pretende nulificar.”<sup>99</sup>

En el Código Fiscal de la Federación vigente, se continúa con la regulación del Juicio de Lesividad, señalando el artículo 36 que:

“Artículo 36. Las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular sólo podrán ser modificadas por el tribunal Fiscal de la Federación mediante juicio iniciado por las autoridades fiscales.”<sup>100</sup>

En cuanto a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1996; en esta, el proceso de lesividad permanece, con la novedad de que el texto correspondiente se inserta como un último párrafo del artículo 11 y se precisa en su artículo 34 que la Sala Regional competente por territorio lo será aquella en la cual dentro de su jurisdicción se encuentre la sede de la autoridad que promueva la nulidad de la resolución favorable.

“Artículo 11. El Tribunal Fiscal de la Federación conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación.

...

El Tribunal Fiscal de la Federación conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia.”<sup>101</sup>

En la Ley orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de 2001, se cambia la denominación del Tribunal Fiscal de la Federación por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; en lo que concierne al juicio de lesividad, el último párrafo del artículo 11 pasa a ser el antepenúltimo y lo novedoso radica en el cambio de la regla para atribuir la competencia por razón de territorio, ya que el artículo 31 se reforma totalmente para quedar en los siguientes términos:

“Artículo 31. Las Salas regionales conocerán de los juicios por razón de territorio respecto del lugar donde se encuentre la sede de la autoridad demandada; si fueran varias las autoridades demandadas, donde se encuentre la que dictó la resolución impugnada. Cuando el demandado sea un particular, se atenderá a su domicilio.”

Actualmente, las disposiciones relativas al juicio de lesividad se encuentran tanto en el Código Fiscal de la Federación, como en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo así como en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Las disposiciones del Código Fiscal de la Federación, se encuentran en igualdad de condiciones que cuando éste entró en vigor, es decir, según el artículo 36 del Código Vigente. Por otra parte la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo entró en vigor en 2006 y en cuanto al juicio de lesividad preceptúa:

---

<sup>99</sup> *Ibidem*.

<sup>100</sup> *Ibidem*

<sup>101</sup> *Ibidem*

**Artículo 2.** El juicio contencioso administrativo federal, procede contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Asimismo, procede dicho juicio contra los actos administrativos, Decretos y Acuerdos de carácter general, diversos a los Reglamentos, cuando sean auto aplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación.

Las autoridades de la Administración Pública Federal, tendrán acción para controvertir una resolución administrativa favorable a un particular cuando estime que es contraria a la ley.

**ARTÍCULO 14.-** La demanda deberá indicar:

...

III. La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.

Por su parte la Nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que entró en vigor en 2007 señala en el último párrafo de sus artículos 14 y 34 que:

Artículo 14.

...

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia.

Artículo 34.- Las Salas Regionales conocerán de los juicios por razón de territorio, atendiendo al lugar donde se encuentre el domicilio fiscal del demandante, excepto cuando:

...

Si el demandante es una autoridad que promueve la nulidad de alguna resolución administrativa favorable a un particular, será competente la Sala Regional de la circunscripción territorial en que se encuentre la sede de la autoridad actora.

Señala Gustavo Esquivel que en la legislación mexicana no existe un concepto o definición de lo que es un juicio, proceso o acción de lesividad, pero en general, se entiende que se trata de un juicio en donde la resolución impugnada favorece a los intereses de los particulares y por tal motivo la autoridad es actora y los particulares son demandados.

El autor español Aurelio Guaita ha considerado el proceso de lesividad como un proceso administrativo especial, promovido por un sujeto jurídico-administrativo, en demanda de que se revoque un acto administrativo anterior de aquel mismo sujeto público.<sup>102</sup>

Por otra parte José Roberto Dromi expone que ordinariamente el proceso administrativo es promovido por un particular contra un acto estatal susceptible de ser impugnado en la vía jurisdiccional; pero la Administración puede también hacerlo en ejercicio de la acción de lesividad. Ella conforma un proceso administrativo especial,

---

<sup>102</sup> GUAITA, Aurelio, El proceso administrativo de lesividad, Barcelona, España, Bosch, Casa Editorial, 1953, Pág. 20, citado por Esquivel Vázquez, Gustavo A. El Juicio de Lesividad y otros estudios.

entablado por la propia Administración en demanda de que se anule un acto administrativo que declaró derechos a favor de un particular pero que es además de ilegal, lesivo a los intereses de la Administración.

Continúa indicando que la acción de lesividad se equilibra con la estabilidad de los actos administrativos, por cuanto la administración no puede revocar libremente sus decisiones sin necesidad de declararlas lesivas e impugnarlas judicialmente y que con la acción de lesividad solamente se pueden impugnar actos administrativos irrevocables en sede administrativa.”<sup>103</sup>

Sin duda alguna es acertado lo anterior en cuanto que es un proceso administrativo especial, sobre todo en que lo ubican en el ámbito del Contencioso Administrativo; identificado al accionante, que es un sujeto de la Administración y la materia del proceso, es decir: la resolución impugnada es un acto administrativo anterior, favorable al gobernado y que lesiona, que es lesivo a la Administración (de ahí que se denomine proceso de lesividad).

En cuanto a la definición expuesta por José Dromi, cabe señalar que la acción de lesividad estabiliza los actos administrativos ya que la administración no puede revocar libremente sus decisiones, cabe señalar que en el Código Fiscal de la Federación si se contempla someramente la posibilidad de poder corregir las resoluciones sin necesidad de acudir al procedimiento contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, esto se señala en el artículo 36 del mismo en donde se indica que las autoridades fiscales podrán, discrecionalmente, revisar las resoluciones administrativas de carácter individual no favorables a un particular emitidas por sus subordinados jerárquicamente y, en el supuesto de que se demuestre fehacientemente que las mismas se hubieran emitido en contravención a las disposiciones fiscales, podrán, por una sola vez, modificarlas o revocarlas en beneficio del contribuyente, siempre y cuando los contribuyentes no hubieren interpuesto medios de defensa y hubieren transcurrido los plazos para presentarlos, y sin que haya prescrito el crédito fiscal.

En caso de lo señalado en el párrafo anterior, éste procedimiento no constituirá instancia y las resoluciones que dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al respecto no podrán ser impugnadas por los contribuyentes.

Tomando en consideración las anteriores opiniones, se desprende que el proceso o juicio de lesividad es el intentado por una autoridad administrativa dentro del Proceso Contencioso Administrativo, con el propósito de anular una resolución favorable a un gobernado, que fue emitida de manera ilegal, por lo que para efectos del presente subcapítulo, llamaremos como juicio contencioso administrativo ordinario aquel que es seguido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa cuando el actor es un particular y la demandada una autoridad.

Como presupuesto esencial del proceso de lesividad encontramos la existencia de una resolución favorable a un administrado, la cual debe cubrir los siguientes requisitos:

---

<sup>103</sup> DROMI, José Roberto, Instituciones de Derecho Administrativo. Buenos Aires, Argentina. Editorial Astra de Rodolfo De palma y Hnos. 1973. Págs. 559 a 561, citado por Esquivel Vázquez, Gustavo A. El Juicio de Lesividad y otros estudios

Primero que sea emitida por una autoridad administrativa o fiscal, por escrito o no, como sucede en el caso de la afirmativa o positiva ficta; dicha resolución puede ser individualizada o colectiva; por medio de ella se deduce una pretensión del interesado y por último, considero como el presupuesto más importante que se lesione jurídicamente a la Administración.

El primero de los requisitos se concretiza a través de una resolución expresa, sin embargo existe el supuesto de la positiva o afirmativa ficta en materia aduanera o incluso en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que en su artículo 17 prevé tal posibilidad; en este sentido el artículo 48 de la Ley Aduanera con toda claridad indica, que si la autoridad aduanera no resuelve en un plazo de cuatro meses a partir de la recepción de una consulta planteada por algún importador, exportador y agente o apoderados aduanales sobre la apropiada clasificación arancelaria; se considerará que la fracción arancelaria indicada como aplicable por el interesado es la correcta, pero de resultar que beneficie ilegalmente al interesado, tal dispositivo señala que: “La Secretaría podrá demandar ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la nulidad de la clasificación arancelaria favorable a un particular que resulte cuando transcurra el plazo a que se refiere el párrafo anterior sin que se notifique la resolución que corresponda y dicha clasificación ilegalmente lo favorezca.”

El segundo de los requisitos se cubre cuando la resolución se dirige a una persona o a una colectividad, ya que según el artículo 36-bis del Código Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas dictadas en materia de impuestos, pueden ser favorables a particulares de manera individual o a agrupaciones. Para ello resulta menester que se dirijan al gobernado que las gestionó.

En el caso del tercer requisito, la administración concede la pretensión del gobernado y por lo que respecta al cuarto requisito, éste es el que resulta más interesante toda vez que la legislación no exige el que se lesione económicamente a la administración, sino que exista lesión jurídica.

En efecto, la autoridad podrá alegar como causa de legitimación la violación del derecho objetivo, como lo puede ser: la violación de la ley, la falta de competencia, la falta de un requisito de validez, etc., por lo que una vez mencionado lo anterior, una resolución favorable puede concretarse en los siguientes casos:

- a) Con la culminación del ejercicio de las facultades de revisión de la autoridad, se determina un crédito a cargo del contribuyente en un monto inferior al que debía haberse determinado.
- b) Al contestar la autoridad una consulta planteada sobre una situación real y concreta, que se prevé en los artículos 34 del Código Fiscal de la Federación, 47 y 48 del la Ley Aduanera, además de lo señalado en el último párrafo del artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por lo que podría surgir en otras materias de la competencia del Tribunal.
- c) Al resolver la autoridad una solicitud del gobernado, como sería el supuesto relativo a la condonación de una sanción; efectuada a un funcionario público revestido de autoridad y emitiéndola en ejercicio de las funciones que se le atribuyen.

- d) Con la resolución recaída a un recurso administrativo, ya que de emitirse por parte de la resolutora una resolución que beneficie al recurrente, ésta ya no podrá modificarla por ningún motivo.

Una vez que se cuenta con una resolución favorable, la autoridad no puede revocarla ni desconocerla, ya que hasta que no sea declarada ilegal por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, surte todos sus efectos y debe ser acatada por las autoridades.

En cuanto a las particularidades del juicio de lesividad, podemos señalar en cuanto a las partes que en todo proceso además del juzgador, que en el contencioso administrativo federal corresponde al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, existen dos partes contrarias y un tercero que coadyuva a alguna de ellas, por lo que en el juicio de lesividad, se comprende como actor a quien ejercita la acción, en este caso lo es la autoridad que pretende obtener la anulación de una resolución administrativa favorable a un administrado, para ello se presupone por la accionante que la resolución fue emitida ilegalmente, es decir: no apegada a las disposiciones legales aplicables al caso concreto, alegándose una violación del derecho objetivo, como puede ser y ya se señaló con anterioridad, la violación a la ley, la incompetencia del funcionario, un vicio de forma, entre otras.

En cuanto al demandado, en este juicio, lo es el particular o administrado a quien favorezca la resolución; en cuanto al tercero perjudicado, éste es quien comparece con la calidad, bien puede denominársele interesado o coadyuvante, pues se exige para su intervención que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante según el artículo 2º fracción III de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, con lo cual se puede abstraer que necesariamente tiene interés en que no prospere la pretensión del actor y coadyuvará al demandado en ello. Sin embargo, en el caso del juicio de lesividad resulta difícil la presencia de un tercero.

En cuanto a la substanciación del juicio de lesividad, cabe señalar que una de las cuestiones más debatidas ha sido lo referente al plazo con que cuenta la autoridad para presentar la demanda en contra de una resolución favorable, toda vez que en el proceso contencioso administrativo se establece un plazo de cuarenta y cinco días para que los gobernados puedan impugnar el acto que afecta sus derechos; en el supuesto del juicio de lesividad lo es de cinco años. (Fracciones II y III artículo 13 Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo).

Uno de los principios que rigen al contencioso administrativo en ciertos casos lo es el de la paridad procesal, esto es así porque no existe en todo el proceso, pero en lo que se refiere al plazo para intentar el juicio de lesividad la primera impresión es que la diferencia de los cuarenta y cinco días y los cinco años es más que notoria; sin embargo, el Poder Judicial de la Federación ha resuelto que no se vulnera el principio de igualdad procesal, justificando la diferencia con el razonamiento de que la autoridad tarda en percatarse de la lesión al interés público y del patrimonio de la colectividad, tal y como se aprecia de la siguiente tesis que dice:

**JUICIO DE LESIVIDAD. EL PLAZO QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 207 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2005, PARA PROMOVERLO, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE IGUALDAD PROCESAL.**

Cuando la autoridad hacendaria se percata de que una resolución fiscal dictada en favor de un contribuyente es, a su parecer, indebida y lesiva para el fisco, no puede revocarla válidamente por sí y ante sí, ni puede hacer gestión directa ante el particular para exigirle el reembolso que resulte, sino que para ello debe promover el juicio contencioso administrativo de anulación o de lesividad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Ahora bien, el hecho de que el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta el 31 de diciembre de 2005, otorgue a la autoridad fiscal el plazo de 5 años para promover el referido juicio y al particular sólo le conceda el de 45 días, no viola el principio de igualdad procesal. Ello es así, porque el mencionado principio se infringe si a una de las partes se le concede lo que se niega a la otra, por ejemplo, que al actor se le permitiera enjuiciar, probar o alegar y al demandado no, o viceversa; pero dicho principio no puede considerarse transgredido porque no se tenga el mismo plazo para ejercitar un derecho, pues no se pretende una igualdad numérica sino una razonable igualdad de posibilidades para el ejercicio de la acción y de la defensa; además, la circunstancia de que se otorgue a la autoridad un término más amplio para promover el juicio de nulidad contra una resolución favorable al particular, se justifica en atención al cúmulo de resoluciones que se emiten y al tiempo que tarda la autoridad en advertir la lesión al interés público, y porque aquélla defiende el patrimonio de la colectividad, que es indispensable para el sostenimiento de las instituciones y de los servicios públicos a que está obligado el Estado, mientras que el particular defiende un patrimonio propio que le sirve para fines personales. Debe agregarse que la igualdad procesal en el juicio contencioso administrativo se corrobora con el contenido de los artículos 212, 213, 214, 230 y 235 del Código citado, de los que se infiere la posibilidad que tiene el particular de conocer la demanda instaurada en su contra, las pruebas aportadas por la autoridad actora, así como la oportunidad de contestar la demanda e impugnar dichas pruebas. Finalmente, si se aceptara que las autoridades hacendarias sólo tuvieran 45 días para promover la demanda de nulidad, vencido este plazo la resolución quedaría firme por consentimiento tácito, con lo cual se volvería nugatorio el plazo prescriptorio de 5 años que tiene el fisco para exigir el crédito fiscal.

**Registro No.** 170713

**Localización:** Novena Época; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomoXXVI, Diciembre de 2007, Página: 23 Tesis: P. XXXVII/2007 Tesis Aislada; Materia(s): Constitucional, Administrativa

Según el artículo 146 del Código Fiscal de la Federación, un crédito fiscal prescribe en cinco años, resulta razonable que el plazo otorgado al Estado para la interposición de dicho juicio sea de la misma duración, ya que sólo así estará en condiciones de aprovechar plenamente el término conferido por el legislador para el cobro de las contribuciones.

Siguen el mismo criterio de no violación a las garantías ni a principios constitucionales, por el hecho de que la autoridad cuente con cinco años para promover el juicio de lesividad, las siguientes tesis:

**JUICIO DE LESIVIDAD. EL PLAZO DE CINCO AÑOS PARA PROMOVERLO, QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 207, PÁRRAFO TERCERO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, NO TRANSGREDE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES PREVISTAS POR EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL.**

Como todo derecho fundamental, el acceso efectivo a la justicia que imparten los tribunales del Estado no es absoluto, por lo que su ejercicio debe someterse

a cauces que al limitarlo justificadamente posibiliten su prestación adecuada con el fin de lograr que las instancias de justicia constituyan el mecanismo expedito, eficaz y confiable al que los gobernados acudan para dirimir cualquiera de los conflictos que deriven de las relaciones jurídicas. Los presupuestos, requisitos o condiciones que el legislador prevé para lograr tales fines no pueden ser determinados arbitrariamente, sino que deben tener sustento en diversos principios y derechos consagrados o garantizados en la Constitución Federal, atendiendo, por ende, a la naturaleza de la relación jurídica de la que deriven las prerrogativas cuya tutela se solicita y al contexto constitucional en el que se actualicen. La justicia pronta se garantiza cuando el legislador establece plazos generales, razonables y objetivos a los cuales tienen que sujetarse tanto la autoridad como las partes en los procesos jurisdiccionales. Atendiendo a los principios anteriores, es evidente que el plazo de cinco años que prevé el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación, para que la autoridad promueva juicio contra las resoluciones favorables a los gobernados cuyos efectos sean inmediatos, encuentra sustento en principios garantizados en la Constitución Federal como son el bien común y la protección del patrimonio colectivo destinado a satisfacer necesidades públicas y, por ende, razonable y lógico por la naturaleza de la relación jurídica de la que derivan las prerrogativas cuya tutela se solicita en el proceso, esto es, la situación que guarda la autoridad fiscal ante el contribuyente que se vio beneficiado por un acto ilícito cuya modificación o anulación sólo puede obtenerse mediante la tramitación del juicio de lesividad, circunstancia que está vinculada con los plazos que le otorga la ley para determinar y hacer efectivos los créditos fiscales (caducidad y prescripción). Además, el plazo en cuestión es general, en la medida en que rige para todas aquellas autoridades que acudan al juicio de lesividad impugnando resoluciones de efectos instantáneos; es razonable, porque su prudencia deriva de la situación jurídica que se actualiza entre el contribuyente y la hacienda pública con motivo de adeudos de carácter fiscal; además, el plazo está expresamente previsto por la ley, de lo que deriva su objetividad.

**Registro No.** 169084

**Localización:** Novena Época; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVIII, Agosto de 2008; Página: 1116 Tesis: I.1o.A.158 A; Tesis Aislada; Materia(s): Administrativa

**JUICIO DE LESIVIDAD. EL ARTÍCULO 207, PÁRRAFO TERCERO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2005, QUE ESTABLECE UN PLAZO DE CINCO AÑOS PARA SU PROMOCIÓN TRATÁNDOSE DE ACTOS QUE SURTEN EFECTOS INMEDIATAMENTE, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA.**

De la exposición de motivos de la ley que instaura el juicio de lesividad, se advierte que fundamentalmente dos consideraciones motivaron su creación: que en materia administrativa no puede prevalecer el error sobre el interés público y que las autoridades administrativas no pueden revocar unilateralmente sus propias determinaciones, cuando éstas son favorables a un particular. En relación con la primera, cabe mencionar que la defensa adecuada del erario constituye una cuestión de interés colectivo, pues a través de éste el Estado garantiza el sostenimiento de las instituciones y de los servicios públicos, por lo que su disminución, como consecuencia de un error administrativo, afecta directamente al interés público; de ahí que resulta imprescindible que la administración pública cuente con mecanismos que permitan corregir tales errores y, en esa medida, salvaguardar el patrimonio del Estado. Sin embargo, para lograrlo sin atropellar otros principios -como el de presunción de legalidad de los actos administrativos y el de su irrevocabilidad unilateral-, ello debe efectuarse después de proporcionar una oportunidad de defensa al particular interesado. Así, la anulación de la resolución favorable al gobernado no podrá utilizarse como instrumento de arbitrariedad o abuso por



parte de la autoridad administrativa, pues será dentro de un juicio donde se determinará la validez o nulidad de dicha resolución. En ese tenor, se concluye que el párrafo tercero del artículo 207 del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de diciembre de 2005, que establece el plazo de cinco años para promover el juicio de lesividad cuando se trate de actos que surten efectos inmediatamente, no viola el principio de seguridad jurídica, pues, si la facultad de la autoridad para cobrar.

**Registro No.** 170498

**Localización:** Novena Época; Instancia: Primera Sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVII, Enero de 2008; Página: 422  
Tesis: 1a. III/2008 Tesis Aislada; Materia(s): Constitucional, Administrativa

Ahora bien, de conformidad con el artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo los requisitos que debe observar la demanda del juicio de lesividad son los siguientes:

1º El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en la Sede de la Sala Regional competente. Para satisfacer este requisito debe anotarse el nombre del funcionario y de la unidad administrativa que ejerce la acción, puede ser también el titular de la unidad administrativa a la que corresponda su defensa jurídica de conformidad a la disposición reglamentaria correspondiente.

2º En cuanto al domicilio, este debe señalarse en la sede de la autoridad actora, en atención a que el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa señala que si el demandante es una autoridad que promueve la nulidad de alguna resolución administrativa favorable a un particular, será competente la Sala Regional de la circunscripción territorial en que se encuentre la sede de la autoridad actora.

3º Por lo que respecta a la resolución impugnada, deberá describirse la resolución favorable de la cual demanda la nulidad, ya sea la expresa o la cual recayó a la positiva ficta, en los casos señalados con anterioridad.

4º Para el nombre y el domicilio del particular demandado, en el caso de una resolución dirigida a una agrupación, de las que menciona el artículo 36 bis del Código Fiscal de la Federación deberá mencionarse a la agrupación que obtuvo la resolución favorable, en caso contrario únicamente el domicilio del particular.

5º La narración de los hechos debe ser sucinta y atender en lo esencial a los antecedentes de la resolución favorable, los momentos y las circunstancias en las que se emitió.

6º Otro requisito es presentar las pruebas que ofrezca, en caso de que se ofrezca la prueba pericial o testimonial se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalaran los nombres y domicilios del perito o de los testigos.

7º Los conceptos de impugnación los cuales deben expresar los fundamentos de derecho que sustenten su pretensión e identificar la parte de la resolución que supuestamente resulta ilegal, además del razonamiento lógico jurídico, que así lo acredite. Los conceptos deben ser operantes, fundados y suficientes y para este efecto, se considera que son operantes cuando atacan los motivos y fundamentos de la resolución favorable y a su vez, se considera que son fundados cuando demuestren

que le asiste la razón a quien los formula; y por su parte, son suficientes cuando bastan para acreditar totalmente la ilegalidad de la resolución impugnada.

Además, los argumentos que exprese la demandante no deben versar sobre aspectos de improcedencia de la promoción que originó la resolución favorable; deben plantearse conceptos de impugnación que tiendan a acreditar la ilegalidad del acto, tal y como lo sostiene Augusto Fernández Sagardi al escribir que: “La autoridad deberá esgrimir argumentos de fondo dirigidos a demostrar la ilegalidad del acto que impugne sin que le sea dable argumentar cuestiones de forma que se observen en la promoción del particular beneficiado con la resolución<sup>104</sup>”.

8º El nombre y el domicilio del tercero interesado, siempre y cuando exista; al respecto, en párrafos anteriores se menciona lo poco probable que pueda concretizarse el supuesto de un tercero en esta clase de proceso de lesividad.

9º Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda. En el tema que se trata, generalmente se solicita la nulidad de la resolución favorable y no una sentencia de condena.

En el supuesto de omisión de alguno de los requisitos anteriores, deberá prevenirse al actor, dependiendo del requisito omitido la sanción por no desahogarla, puede ser tener por no presentada la demanda (por omitir el nombre del particular demandado, los hechos, los datos del tercero o la pretensión solicitada) o por no ofrecidas las pruebas (si no se exhibieron).

Los dos únicos casos por los que no se efectuará la prevención, desechándose la demanda de inmediato son, en primer lugar por falta de señalamiento de la resolución que se impugne y en segundo lugar por la omisión de los conceptos de impugnación.

Lo anterior en cuanto a lo que debe señalar la autoridad accionante al momento de presentar su demanda, a continuación se señalan los documentos que deben adjuntarse a la misma.

1º El documento en donde se acredite la personalidad del accionante. En el juicio de lesividad cabe recordar que la actora no necesariamente debe acreditar su personalidad con documento diverso al propio oficio que contiene el escrito de demanda; toda vez que se trata de un documento público y de conformidad a los artículos 129, 130 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la materia en el juicio contencioso administrativo, estos hacen prueba plena respecto de la personalidad de quien lo emite, a lo que se agrega que al vincularse con el diverso 21, fracción II de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo al tratarse de un juicio en el que la autoridad no se encuentra obligada a acreditar su personalidad.

2º El documento en que conste el acto impugnado. Debe precisarse que como la resolución administrativa favorable con firma autógrafa se notificó al gobernado, pues

---

<sup>104</sup> FERNÁNDEZ Sagardi, Augusto, Comentarios y anotaciones al Código Fiscal de la Federación; México, D.F. México, Editorial SICCO, 2000, página 126., citado por Esquivel Vázquez, Gustavo A. El Juicio de Lesividad y otros estudios

así lo exigen los artículos 38 del Código Fiscal de la Federación y el diverso 36 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo por lo que en éste caso, bastará con la exhibición de la copia que conservó la autoridad.

En el supuesto de una afirmativa o positiva ficta, deberá exhibirse el documento presentado por el gobernado con sello de recepción, de la instancia no resuelta expresamente por la autoridad.

En el supuesto de que no se exhiba alguno de los documentos que solicita la disposición, se efectuará la prevención correspondiente y ante la omisión a desahogarla, se tendrá por no presentada la demanda; en el supuesto de los documentos relacionados con las pruebas, se tendrán por no ofrecidas.

Una vez admitida a trámite la demanda, se emplaza al particular demandado que tendrá un plazo de cuarenta y cinco días para contestar la demanda con la prevención de que si no contesta oportunamente, se declarará prelucido su derecho y se tendrán por ciertos los hechos que le impute de manera expresa la accionante, excepto que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuadas, según indica el artículo 19 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, tornándose al principio de igualdad procesal toda vez que es el mismo plazo para contestar la demanda en un juicio contencioso administrativo ordinario y en un juicio contencioso administrativo de lesividad.

La resolución que emita el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en un juicio de lesividad deberá observar los requisitos y características que le exige la ley, y deberá reconocer evidentemente la legalidad o validez de la resolución favorable o declarar su nulidad con fundamento en algunas de las causales previstas en el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. En este sentido, si bien es cierto que existen causales de anulación en las cinco fracciones del artículo señalado, únicamente podrían concretizarse tres de ellas, pues en las referentes a las fracciones II y III; que se refieren a la omisión de los requisitos formales exigidos por la ley, que incluye a la ausencia de fundamentación y motivación de la resolución impugnada; que afecte la defensa del particular y trascienda al sentido de la resolución, o bien a vicios en el procedimiento que también afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada; estas no pueden concretizarse en un proceso o juicio de lesividad.

Lo anterior es así, toda vez que deben desestimarse los conceptos de anulación que no se dirijan a demostrar la ilegalidad del acto en cuanto al fondo del asunto; lo cual puede únicamente suceder en las hipótesis que se contienen en las fracciones I, IV y V del artículo antes mencionado. En este orden de ideas, tenemos que la resolución favorable puede ser ilegal porque el funcionario que la emitió resultaba incompetente para tal efecto, aquí debe resaltarse que esta incompetencia debe encontrarse bastante bien definida en cuanto a que el funcionario carezca de facultades para emitir el acto, que no se trate de una simple ausencia de fundamentación de la competencia en el acto impugnado, ya que ello no lo hace incompetente; por lo anterior, en el supuesto de que la autoridad hubiese omitido fundar su competencia ello no deviene en la anulación de la resolución favorable.

Para que se actualice la hipótesis de una indebida fundamentación y motivación, la resolución favorable debe motivarse en hechos no realizados por ejemplo en los casos en que la autoridad autorizó al particular una deducción por un gasto que no se efectuó; o bien, que los hechos fueron distintos o la autoridad los apreció en forma equivocada, por ejemplo en el caso en que se haya efectuado una erogación por el concepto de gastos de representación y se autorizó la deducción por considerarse un gasto de previsión social; o por que la resolución se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o se dejó de aplicar las debidas por ejemplo cuando se otorga por parte de la autoridad en una resolución individualizada la condonación total de los recargos causados, no obstante que existe prohibición expresa en tal sentido en el último párrafo del artículo 21 del Código Fiscal de la Federación.

En el caso de que la autoridad hubiese dictado la resolución administrativa en ejercicio de facultades discrecionales que no correspondan a los fines para los cuales la ley le hubiese conferido las facultades, deberá anularse la resolución favorable, para González Pérez esto sería un desvío de poder, ya que ha escrito lo siguiente: "Siempre que se ejercite una potestad administrativa para un fin distinto al fijado por el ordenamiento jurídico, se incurrirá en desviación de poder y el acto será anulable."<sup>105</sup>

Esta causal podría actualizarse, por ejemplo, cuando el funcionario al resolver acerca de una condonación de una sanción y que el artículo 74 del Código Fiscal de la Federación indica que debe apreciarse discrecionalmente las circunstancias del caso, no sólo resuelve conceder la condonación de la multa, siendo este el fin que la ley señala, también concede la condonación del pago de la contribución.<sup>106</sup>

Ahora bien, una vez expuesto lo anterior, se aprecia una seria dificultad debido a la diferencia que existe entre la substanciación del presente procedimiento de lesividad con la del juicio contencioso administrativo ordinario, así como de los efectos que se pueden producir al dictarse sentencias en las cuales los accionantes cambian de esta manera, por lo que resulta aun más complicado regular de manera precisa los supuestos de procedencia para pago de gastos y costas en el supuesto del juicio de lesividad, en este sentido la adecuación más apropiada que se puede realizar al artículo 6º para el juicio de lesividad, considero que sería agregar un nuevo artículo en el cual se regule la condena al pago de costas o indemnización en el juicio de lesividad el cual quedaría redactado de la manera siguiente:

**ARTÍCULO 6-A.-** En los juicios de lesividad 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 del particular demandado, cuando se controviertan resoluciones con propósitos dilatorios.

Para los efectos de este artículo, se entenderá que la autoridad tiene propósitos dilatorios cuando al dictarse una sentencia que reconozca la validez de la resolución impugnada, los conceptos de impugnación formulados en la

---

<sup>105</sup> GONZÁLEZ Pérez, Jesús; Manual de Procedimiento Administrativo. Madrid España, Civitas Ediciones, S.L. 1ª edición, 2000, pág. 206 citado por Esquivel Vázquez, Gustavo A. El Juicio de Lesividad y otros estudios.

<sup>106</sup> ESQUIVEL Vázquez, Gustavo A. El Juicio de Lesividad y otros estudios, Ed. Porrúa, 2ª Edición, México, D.F. 2004

demanda sean improcedentes o infundados y la resolución no afecte los intereses de la autoridad.

El particular demandado deberá pagar las costas del juicio de lesividad a la autoridad afectada por el importe de los gastos causados, cuando se haya decretado la ilegalidad de la resolución impugnada y el particular con conocimiento de que la resolución impugnada le favorece sin fundamento jurídico o en contravención a lo establecido por las leyes de la materia, no se allane al contestar la demanda.

La condenación en costas establecidas en este artículo será solicitada en los escritos de demanda o ampliación de demanda o en la contestación a la demanda o en la contestación a la ampliación de la misma y en caso de ser procedente, se tramitará a través del incidente respectivo, el que se substanciará conforme lo previsto por esta Ley.

De lo anterior, se puede concretizar que en el juicio de lesividad también pueden existir supuestos para la condena al pago de costas tanto a favor de la autoridad como del particular demandado, considero que dichos supuestos se podrían configurar en atención a las siguientes consideraciones:

A favor del particular demandado, cuando se controviertan resoluciones con propósitos notoriamente dilatorios, es decir que cuando al dictarse una sentencia que reconozca la validez de la resolución impugnada y se demuestre que los conceptos de impugnación formulados en la demanda fueron improcedentes o infundados y la resolución controvertida no haya afectado los intereses de la autoridad; en este sentido el particular al cual se le emitió la resolución no tuvo la obligación de haberse apersonado en juicio de lesividad y únicamente por criterio mal aplicado de la autoridad se le lleva a él causándole gastos que en caso de que se configuren los supuestos anteriores, la autoridad accionante deberá cubrir a manera de pago de costas.

Por el otro lado, considero que el particular demandado en el juicio de lesividad, deberá pagar el importe de las costas a la autoridad afectada por el importe de los gastos causados, cuando el particular con conocimiento de que la resolución impugnada le favorece sin fundamento jurídico o en contravención a lo establecido por las leyes de la materia y no se allane a las pretensiones de la autoridad en el juicio y siempre y cuando sea dictada la ilegalidad de la resolución impugnada.

De lo que se desprenden únicamente dos supuestos para el pago de costas una a favor de cada una de las partes, cuando la resolución dictada en el procedimiento de lesividad no satisfaga a sus intereses y estos hayan asumido posturas ilegales dentro del procedimiento, según los argumentos expuestos con anterioridad.

## Capítulo IV.

### **Pronunciamiento y declaratoria de condena al pago de costas o indemnización, su cumplimiento e impugnación.**

#### **IV.1. Sentencia definitiva en el Juicio Contencioso Administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y su pronunciamiento sobre pago de costas o indemnización.**

En este capítulo se tratará el concepto de sentencia y sus generalidades en el Juicio Contencioso Administrativo.

Sentencia. Del latín *sententia*, máxima, pensamiento corto, decisión. Es la resolución que pronuncia el juez o tribunal para resolver el fondo del litigio, conflicto o controversia, lo que significa la terminación normal del proceso. Si bien el concepto estricto de sentencia es el de resolución que pone fin al proceso decidiendo el fondo del litigio, se han calificado como tales otras resoluciones que no tienen estas características, y a la inversa, lo que ha provocado confusión especialmente en la legislación y en la jurisprudencia.<sup>107</sup>

Así, se ha utilizado en el ordenamiento mexicano la denominación de sentencias interlocutorias para designar las resoluciones judiciales que ponen fin a una cuestión incidental o que deciden sobre un presupuesto de la validez del proceso que impide la continuación del mismo, y en materia contencioso administrativa como de amparo se ha aplicado esta terminología a la decisión que se pronuncia en el incidente de suspensión concediendo o negando dicha medida precautoria. Desde nuestro punto de vista esta denominación no corresponde a una concepción moderna de las resoluciones judiciales y por ello consideramos preferible designar estas providencias como *autos*, que es su sentido propio.

También se ha empleado indebidamente por el legislador de amparo el nombre de sentencia para calificar la decisión de sobreseimiento pronunciada en la audiencia de fondo, para distinguirla de la providencia que sobresee el juicio fuera de dicha audiencia, pero según criterio riguroso dicho pronunciamiento ya sea que se dicte antes o en la audiencia de fondo, debe considerarse como un simple auto, puesto que contiene la declaración de que no puede resolverse el juicio de amparo a través de una verdadera sentencia.

Por el contrario, la Ley Federal del Trabajo califica de laudos las resoluciones que dictan las juntas de Conciliación y Arbitraje para decidir los conflictos laborales en cuanto al fondo, no obstante que son sentencias en sentido estricto. La persistencia de la denominación se debe al nombre de los tribunales del trabajo, no obstante que no realizan una función de arbitraje, que requiere voluntad de las partes y carece de imperio, características que no tienen las decisiones de las citadas juntas.

---

<sup>107</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México; *Op.Cit.* Pág. 3439

Como ha quedado precisado en el capítulo anterior, la motivación y la fundamentación son requisitos establecidos en general para cualquier acto de autoridad por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y específicamente para las decisiones judiciales, por el artículo 14 de la misma ley fundamental.

Como motivación en las sentencias se entiende la exigencia de que el juez examine y valore los hechos expresados por las partes de acuerdo con los elementos de convicción presentados en el proceso.

La fundamentación es la expresión de los argumentos jurídicos en los cuales se apoye la aplicación de los preceptos normativos que se invocan por el juzgador para resolver el conflicto. El citado artículo 14 constitucional señala que el fundamento de las sentencias civiles (en sentido amplio, es decir, comprende también las administrativas y las laborales) deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta, en los principios generales del derecho.

Finalmente, la exhaustividad consiste en la obligación del juzgador de examinar todas y cada una de las pretensiones formuladas por las partes, es decir, todos los aspectos de la controversia planteada por las mismas.

Varias disposiciones procesales señalan de manera expresa o implícita estos requisitos de fondo de la sentencia, en cuanto disponen que las sentencias deben ser claras, precisas y congruentes, que deben fundarse en derecho y además, resolver todas las cuestiones plantadas en el proceso.<sup>108</sup>

En el juicio contencioso administrativo la sentencia de fondo es la decisión en la que se admiten o rechazan las pretensiones del actor y pone fin a dicho juicio, es decir, resuelve el fondo de los puntos controvertidos y se distingue de las llamadas sentencias interlocutorias en tanto estas últimas son decisiones sobre cuestiones incidentales que surgen durante el proceso y no representan la especial importancia que en el Juicio Contencioso Administrativo tienen las de fondo.

Como ha quedado constreñido en la presente investigación, los tribunales de lo contencioso administrativo en nuestro país son de plena jurisdicción, pero de igual manera pueden únicamente actuar de ilegalidad, de anulación o de exceso de poder, por lo que sus sentencias son diferentes, así en el contencioso administrativo de plena jurisdicción se pretende, con la sentencia el reconocimiento o la reparación de un derecho subjetivo, la sentencia produce efectos de cosa juzgada entre las partes, las sentencias son condenatorias, mientras que en el contencioso de anulación con la sentencia se pretende la protección de un derecho objetivo, a fin de restablecer la legalidad violada con el acto administrativo; si la sentencia es confirmatoria, la cosa juzgada existe solo para el actor, si anula la resolución el efecto de cosa juzgada es *erga omnes*, por que se anulan los efectos producidos por la resolución, las sentencias son declarativas.

Se entiende de plena ya que contará con medios para hacer cumplir sus sentencias; dará instrucciones a las autoridades administrativas acerca de como cumplir con sus fallos y no sólo declarará la nulidad del acto o resolución administrativa sino que de

---

<sup>108</sup> Ibidem.

igual manera podrá dictar una condenación pecuniaria contra la administración pública y podrá conocer de violaciones contenidas en decretos, acuerdos, actos o resoluciones administrativas de carácter general cuando al iniciar su vigencia sean de naturaleza aplicativa, es decir, causen un perjuicio personal, real y directo por su sola publicación o bien, cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación.

Las sentencias del contencioso administrativo deben reunir los requisitos de forma de toda sentencia, como son: el preámbulo, los resultandos, los considerandos y los puntos resolutivos; asimismo deben reunir los requisitos sustanciales, internos o esenciales de toda sentencia, que consisten en la congruencia, la motivación y la exhaustividad.

Diez días después de concluida la sustanciación del juicio y sin existir alguna cuestión pendiente por desahogar, el magistrado instructor notificará a las partes que tienen un plazo de cinco días para formular sus alegatos por escrito, dichos alegatos deben tomarse en cuenta al momento de dictar la sentencia, con alegatos o sin ellos, al concluir el plazo, queda cerrada la instrucción y la sentencia debe dictarse dentro de los sesenta días siguientes.

Una vez integradas las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa por tres magistrados, las sentencias pueden emitirse por unanimidad o por mayoría de votos, dentro de los sesenta días siguientes a aquel en que se cierre la instrucción en el juicio. Para lo cual el magistrado instructor debe formular el proyecto de sentencia dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al cierre de instrucción, cuando sólo la mayoría de los magistrados estén de acuerdo con el proyecto, el magistrado disidente puede limitarse a expresar que vota en contra o formular voto particular razonado dentro de un plazo de diez días.

Si el proyecto no fue aceptado por los otros magistrados de la sala, el magistrado instructor engrosará el fallo con los argumentos de la mayoría y el proyecto podrá quedar como voto particular.

Si la sentencia no se emite en los plazos indicados, puede formularse excitativa de justicia ante la sala superior, bien porque el magistrado instructor no formule el proyecto o para que la sala regional dicte sentencia cuando exista proyecto, en el primer caso, una vez recibida la excitativa de justicia por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, solicitará informe al magistrado instructor, quien deberá rendirlo en un plazo de cinco días, dando cuenta a la sala superior y si ésta la encuentra fundada, otorgará un plazo de quince días al magistrado instructor para que formule el proyecto respectivo, en caso de incumplimiento será sustituido en los términos de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. En el supuesto de que la excitativa se promueva por no haberse dictado sentencia, a pesar de existir el proyecto del magistrado responsable, el informe se pedirá al presidente de la sala o sección respectiva, para que lo rinda en un plazo de tres días a la sala o sección para que dicte la sentencia y si esta no lo hace, se podrá sustituir a los magistrados renuentes o cambiar de sección.



Las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deben cumplir con los siguientes requisitos:

El primer requisito es fundarse en derecho, por lo que no únicamente debe tomarse en cuenta la ley al dictarse la sentencia, es decir, en cumplimiento al artículo 14 constitucional que establece que las sentencias que se emitan serán “conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley y a falta de esta, se fundará en los principios generales del derecho”.

El segundo requisito es que las sentencias del Tribunal deben examinar todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.

En este orden de ideas, cabe recalcar que cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia deberá examinar primero aquellos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana. En el caso de que la sentencia declare la nulidad de la resolución por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, o por vicios de procedimiento, la misma deberá señalar en qué forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.

Por otra parte, también el tribunal podrá pronunciarse sobre la legalidad de la resolución recurrida, si se cuenta con elementos suficientes para ello, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante. Asimismo establece que no se podrán anular o modificar los actos de autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda.

Como se acaba de señalar, el artículo 49 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo señala que la sentencia se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la Sala, dentro de los sesenta días siguientes a aquél en que se dicte el acuerdo de cierre de instrucción en el juicio. Para este efecto el Magistrado Instructor formulará el proyecto respectivo dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que se dictó dicho acuerdo. Para dictar resolución en los casos de sobreseimiento por alguna de las causas previstas en el artículo 9o. de esta Ley, no será necesario que se hubiese cerrado la instrucción.

El plazo para que el magistrado ponente del Pleno o de la Sección formule su proyecto, empezará a correr a partir de que tenga en su poder el expediente integrado.

Cuando la mayoría de los magistrados estén de acuerdo con el proyecto, el magistrado disidente podrá limitarse a expresar que vota total o parcialmente en contra del proyecto o formular voto particular razonado, el que deberá presentar en un plazo que no exceda de diez días. Si el proyecto no fue aceptado por los otros magistrados del Pleno, Sección o Sala, el magistrado ponente o instructor engrosará el fallo con los argumentos de la mayoría y el proyecto podrá quedar como voto particular.

El artículo 50, del mismo ordenamiento, a su vez nos indica que las sentencias del Tribunal se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada, teniendo la

facultad de invocar hechos notorios, es decir de analizar de manera enfocada a la resolución los argumentos expresados por las dos partes en conjunto y en lo relativo a que se refieren cada uno de ellos.

Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia de la Sala deberá examinar primero aquéllos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana.

En el caso de que la sentencia declare la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, o por vicios de procedimiento, la misma deberá señalar en qué forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución; dentro de la misma sentencia se deberán analizar todos los conceptos de impugnación hechos valer por el actor en su demandad o en su ampliación a la misma, la Sala al momento de dictar sentencia no puede dejar desapercibido alguno de dichos conceptos, lo anterior como lo señala la jurisprudencia sustentada por el Primer Tribunal Colegiado en materia administrativa del séptimo circuito en la cual textualmente se señala lo siguiente:

**SENTENCIA FISCAL. DEBE COMPRENDER TODOS LOS CONCEPTOS DE NULIDAD. LA OMISIÓN DEL ESTUDIO DE ALGUNO DE ELLOS VIOLA EL PRINCIPIO DE CONGRUENCIA DEL ARTÍCULO 50 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y AMERITA QUE EN EL AMPARO SE OBLIGUE A LA SALA RESPONSABLE A PRONUNCIAR NUEVO FALLO (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 2006).**

De la interpretación del artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, vigente a partir del 1o. de enero de 2006, se desprende que al dictar una sentencia el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o sus Salas se fundarán en derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, pudiendo analizar en su conjunto los agravios, así como los demás razonamientos de las partes, para poder resolver la cuestión que se les plantea, sin alterar los hechos expuestos en el libelo, en su ampliación, si la hubo, y en las contestaciones respectivas, es decir, se encuentran obligadas a estudiar tanto los conceptos de anulación, cuanto los argumentos de defensa que hagan valer las autoridades demandadas en lo tocante a los mismos, pues de no hacerlo, ello hace incongruente el fallo respectivo, en términos de ese precepto, motivo por el que si en el caso la Sala responsable omitió analizar algún concepto de nulidad, es claro que se viola el principio de congruencia previsto por el citado artículo 50 y, por ende, debe concederse al quejoso el amparo para el efecto de que se deje insubsistente la sentencia combatida y aquélla dicte otra, en que analice, además, el concepto de anulación omitido.

**(lo subrayado es propio)**

**Registro No. 170588**

**Localización:** Novena Época; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del séptimo circuito; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; XXVI, Diciembre de 2007; Página: 1638 Tesis: VII.1o.A. J/36; Jurisprudencia; Materia(s): Administrativa

De lo anteriormente transcrito, se desprende que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al resolver, deben tomar en cuenta todos y cada uno de los conceptos de impugnación en contra de la resolución impugnada; no óbice lo anterior las Salas también tiene la obligación de analizar en primer término los conceptos de impugnación que lleven a la nulidad lisa y llana de la resolución

controvertida por lo que en caso de que el primer concepto de impugnación lleve a dicha nulidad en términos de la fracción II del artículo 52 de la Ley adjetiva en la materia no será necesario que se sigan analizando los siguientes conceptos de impugnación ya que la resolución controvertida ya ha sido declarada ilegal y por ende nula, lo anterior atendiendo al principio de economía procesal, toda vez que no sería necesario que se analicen, por obvias razones, todos y cada uno de los conceptos de impugnación cuando ya se ha declarado la nulidad de la resolución controvertida.

De igual manera, las Salas, al dictar la sentencia, podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda o en la contestación y en la ampliación a la demanda o en la ampliación a la contestación si estas últimas son aplicables. Así mismo, las Salas están facultadas para que al momento de dictar la sentencia pueda invocar hechos notorios; pronunciarse conforme a lo que deban resolver las autoridades demandadas en relación a una nueva resolución dictada con apego a lo resulto por la Sala en la Sentencia; resolver el tema de fondo con preferencia a la resolución más benéfica para el actor; examinar conjuntamente los agravios, causales de ilegalidad y argumentaciones, se corrobora lo expresado en el presente párrafo en la Jurisprudencia emitida por el Cuarto Tribunal en materia Administrativa del Primer Circuito y en la tesis aislada sustentada por el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito que a continuación se transcriben:

**SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. SU CONTENIDO Y FINALIDAD EN RELACIÓN CON LA PRETENSIÓN DEDUCIDA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 50 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO).**

Del artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se advierte que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al dictar sus fallos, resolverán "sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada", lo que determina el contenido y finalidad de las sentencias e implica considerar: a) el petitum en relación con un bien jurídico; y, b) la razón de la pretensión o título que es la causa petendi. Es así que el juzgador, sobre la base no formalista de un fundamento de hecho, debe evaluar si la esencia y relevancia de lo planteado es conforme con el ordenamiento, todo ello de una manera razonable, integral y no rigorista, sin desvincularlo de los efectos o consecuencias de la esencia de la pretensión, privilegiando una respuesta basada en la verdad fáctica y real por encima de lo procesal. Lo anterior implicará un pronunciamiento completo y amplio de la litis propuesta atendiendo a la solución de fondo, al problema jurídico y a la controversia, como lo ordena el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Aunado a lo anterior, la mencionada ley faculta y conmina a las Salas del mencionado tribunal a pronunciarse sobre los siguientes aspectos: a) una litis abierta, b) la eventual sustitución en lo que deban resolver las autoridades demandadas, c) invocar hechos notorios, d) resolver el tema de fondo con preferencia a las violaciones formales, e) corregir errores en la cita de preceptos y suplir agravios en el caso de ciertas causas de ilegalidad, f) examinar conjuntamente los agravios, causales de ilegalidad y argumentaciones, g) constatar el derecho que en realidad asista a las partes y, h) aplicar los criterios y principios jurisprudenciales dictados y reconocidos por los tribunales del Poder Judicial de la Federación.

**(lo subrayado es propio)**

**Registro No. 168417**

**Localización:** Novena Época; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Cuarto Tribunal Colegiado en materia administrativa del primer circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta: XXVIII, Noviembre de 2008; Página: 1259; Tesis: I.4o.A. J/73; Jurisprudencia; Materia(s): Administrativa.

**SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. LA OMISIÓN DE ANALIZAR EN ELLAS LOS ARGUMENTOS DE LA AUTORIDAD EN SU CONTESTACIÓN A LA DEMANDA VIOLA EL PRINCIPIO DE CONGRUENCIA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 50 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.**

De la interpretación del artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se concluye que dicho precepto prevé el **principio de congruencia** que rige a las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al disponer que éstas se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, para lo cual se examinarán en su conjunto los agravios y las causales de ilegalidad, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación; por tanto, si la Sala Fiscal al dictar su fallo toma en cuenta exclusivamente los conceptos de anulación, sin considerar los argumentos vertidos por la autoridad en su contestación a la demanda, viola el citado principio.

**(lo subrayado y resaltado es propio)**

**Registro No.** 170901

**Localización:** Novena Época; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; XXVI, Noviembre de 2007; Página: 762; Tesis: VIII.1o.90 A; Tesis Aislada; Materia(s): Administrativa

Tratándose de las sentencias que resuelvan sobre la legalidad de la resolución administrativa dictada a un recurso administrativo, dictada por la autoridad demandada, si se cuenta con elementos suficientes para ello, el Tribunal se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida, es decir del recurso cuya resolución se impugna por medio del juicio contencioso administrativo, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante. Lo anterior es así que el artículo 1º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo señala que cuando la resolución recaída a un recurso administrativo, no satisfaga el interés jurídico del recurrente, y éste la controvierta en el juicio contencioso administrativo federal, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que continúa afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso, por lo que si la resolución impugnada expresamente señalada lo es la resolución al recurso, también se puede impugnar por la misma vía la resolución recurrida extendiéndose así los efectos de la sentencia hasta dicha resolución la cual también puede ser declarada nula o válida. Ahora bien, aún contando el actor, con esta facultad la Salas del Tribunal no pueden anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda, por lo que indefectiblemente se debe señalar en el escrito inicial de demanda que dicha resolución proviene de un recurso administrativo interpuesto en contra de una primera resolución que afectaba la esfera jurídica del particular y que se impugna simultáneamente la resolución al recurso así como la resolución primeramente recurrida. Lo anterior gracias al principio de litis abierta existente en el procedimiento contencioso administrativo que como quedó expresado se refiere a que cuando la resolución recaída a un recurso administrativo no satisface al interés jurídico del recurrente y éste la controvierte, se entiende que simultáneamente lo hace respecto

de la determinación originaria en la parte que continúa afectándole, pudiendo expresar argumentos no planteados en dicho medio de impugnación.

En el caso de sentencias en que se condene a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad, el Tribunal deberá previamente constatar el derecho que tiene el particular, además de la ilegalidad de la resolución impugnada ya que la Sala no puede dar por sentado las manifestaciones realizadas por el particular sino existe manera fehaciente de comprobarlas, por lo que para que una sentencia además de declarar la ilegalidad de la resolución impugnada pueda reconocer otro derecho este debe necesariamente encontrarse en los autos del juicio, verbigracia en el caso en que la autoridad por medio de resolución haya negado la devolución a un particular de una cantidad pagada indebidamente y en el juicio contencioso administrativo se demuestre que dicha resolución de negación es ilegal, se debe acreditar el derecho que el particular tiene a dicha devolución, ya que si esta circunstancia no se desprende de las constancias establecidas en autos no se puede condenar a la autoridad a dicha devolución únicamente si consta el derecho que tiene el particular.

La sentencia definitiva podrá, según el artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo: reconocer la validez de la resolución impugnada; declarar la nulidad de la resolución impugnada o bien, declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos. Ahora bien, en caso de que se declare la ilegalidad de la resolución impugnada por omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes o por vicios del procedimiento la sentencia declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución.

En caso de que la Sala declare la nulidad de la resolución impugnada mediante sentencia definitiva, esta deberá ser la más conveniente para el actor; así en los presupuestos del tema que ocupa el presente trabajo, la Salas o secciones del Tribunal deberán declarar, si procede, la nulidad de la resolución impugnada por haber cometido, la autoridad, al momento de dictar dicha resolución, falta grave. En este sentido para el pago de indemnización sería la nulidad más benéfica para el actor, ya que en caso de que se decrete la nulidad, pero no por una causa que implique la falta grave, dejaría al actor en desventaja jurídica al no poder reclamar, por medio de esa sentencia, el pago a la indemnización a la que tiene derecho. Sirve de apoyo a lo anterior la tesis aislada en materia administrativa sustentada por el Primer Tribunal Colegiado del octavo circuito que a la letra señala:

**SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. EN ATENCIÓN AL ORDEN QUE SEÑALA LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PARA EL ESTUDIO DE LOS CONCEPTOS DE ANULACIÓN, DEBEN ANALIZARSE EN PRIMER LUGAR AQUELLOS QUE LLEVEN A DECLARAR LA NULIDAD MÁS BENÉFICA PARA EL ACTOR.**

En el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se encuentra contenido el principio de exhaustividad de las sentencias en materia fiscal, al imponer a las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa la obligación de examinar todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, iniciando por aquellos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana, y después por los que se refieran a la omisión de requisitos formales o vicios del procedimiento, lo que se traduce en la obligación de analizar, en primer lugar, los motivos de nulidad que lleven a una declaratoria de nulidad más benéfica para el actor, y sólo en el

evento de estimarlos infundados, se pronuncie sobre los conceptos de impugnación que lleven a una declaratoria de nulidad para efectos, bien sea de la llamada comúnmente "del tercer tipo", por versar sobre el ejercicio de facultades discrecionales o, en su caso, para otros efectos.

**(lo subrayado es propio)**

**Registro No.** 172675

**Localización:** Novena Época; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Primer Tribunal Colegiado Del Octavo Circuito; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; XXV, Abril de 2007; Página: 1828; Tesis: VIII.1o.86 A; Tesis Aislada; Materia(s): Administrativa

De lo citado anteriormente se desprende que, evocando al principio de exhaustividad de las sentencias en materias fiscal y administrativa, contenido en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se le impone a las Salas del Tribunal la obligación de examinar todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, iniciando por aquellos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana, y después por los que puedan llevar a declarar una nulidad para efectos o menos benéfica para el actor como las se refieran a la omisión de requisitos formales o vicios del procedimiento, lo que conlleva a la obligación de analizar, en primer lugar, los motivos de nulidad que lleven a una declaratoria de nulidad por cometido de falta grave por parte de la autoridad al momento de dictar su resolución, lo que se traduce en que es prioridad que la Sala que resuelva se pronuncie a favor del particular para la obtención de la indemnización a la que tiene derecho. Al respecto el mencionado artículo constitucional señala que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirlos en los términos y plazos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.

También, la sentencia, podrá indicar los términos conforme a los cuales, la autoridad administrativa, deberá dictar nuevamente la resolución que se haya declarado ilegal. En los casos en que la sentencia implique una modificación a la cuantía de la resolución impugnada, la Sala Regional que conozca del asunto deberá precisar, dentro de la misma sentencia, el monto, el alcance y los términos de la misma para su cumplimiento.

En el caso de sanciones impuestas a los particulares por la autoridad demandada, cuando la Sala del conocimiento del juicio del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa aprecie que la sanción es excesiva porque no se motivó adecuadamente o no se dieron los hechos agravantes de la sanción, deberá reducir el importe de la sanción apreciando las circunstancias que dieron lugar a la misma.

No óbice que se declare la nulidad de la resolución impugnada la Sala, al momento de dictar la sentencia, podrá además; reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación a su contraparte; otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados; y declarar la nulidad del acto o resolución administrativa, caso en que cesarán los efectos de los actos de ejecución que afectan al demandante, inclusive el primer acto de aplicación que hubiese impugnado.

Tratándose de los efectos de la declaración de nulidad de la resolución impugnada realizada por la Sala Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa por medio de

su sentencia, la declaración de nulidad no tendrá otros efectos para el demandante, salvo lo previsto por las leyes de la materia de que se trate; es decir, los efectos de esta nulidad son únicamente para los actos o resoluciones contenidas en el acto de autoridad que ponga fin al procedimiento y señaladas así como nulas y no así al procedimiento que le dio origen a dichos actos o resoluciones, si bien las actuaciones subsecuentes a la resolución declarada nula cuando tiene que ver con el fondo del asunto también lo son, no así las actuaciones anteriores a la resolución declarada nula, por lo que la declaración de nulidad de un acto o resolución no tiene el efecto de declarar otras resoluciones no impugnadas aunque deriven del mismo procedimiento, por lo que el efecto de nulidad es únicamente las señaladas ya sea en la misma sentencia o bien que así lo regulen las leyes.

En el caso de que la sentencia que ponga fin al procedimiento contencioso obligue a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, esta obligación deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme; dentro del mismo término deberá emitir la autoridad demandada la nueva resolución definitiva, transcurrido dicho plazo precluirá el derecho de la autoridad para dictar ésta, a excepción de los casos en que el particular tenga derecho a que ésta se emita, casos en los que no precluirá la obligación de dictar la resolución, siempre y cuando en la misma, al actor, se le confiera una prestación, se le reconozca un derecho o se le dé la posibilidad de obtenerlo.

En caso de incumplimiento la autoridad al no dictar la nueva resolución dentro del término referido, cuando la sentencia implique el ejercicio o el goce de un derecho para la parte actora, la autoridad se hará acreedora al pago de una indemnización, la cual será determinada por la Sala que haya conocido del asunto en atención al tiempo transcurrido entre la declaratoria de sentencia firme y el total cumplimiento del fallo, así como los perjuicios que dicha dilación hubiere ocasionado, lo anterior sin menoscabo de las acciones que el Tribunal pueda decretar en contra de la autoridad para hacer cumplir sus resoluciones.

El término de cuatro meses mencionado con antelación es en relación a que la autoridad tenga la obligación de dictar una nueva resolución o esta tenga que realizar algún acto o iniciar algún procedimiento, ahora bien, en los casos de condena, la propia sentencia deberá indicar la forma y el plazo en que se debe cumplir con la obligación respectiva, plazo que en ningún caso será inferior a un mes. Entendiendo por casos de condena a la autoridad como aquellos en los cuales una vez decretada la nulidad de la resolución impugnada, se reconoce al actor la existencia de un derecho subjetivo y se condena a la autoridad al cumplimiento de una obligación correlativa, o bien se condene a restituir al actor el goce de los derechos afectados o bien además de declarar la nulidad de la resolución impugnada se declare la nulidad del acto o resolución administrativa que haya iniciado actos de ejecución, caso en el que cesarán los efectos del mismo acto, inclusive el primer acto de aplicación.

Ahora bien, según el mismo artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo la sentencia que ponga fin al procedimiento deberá pronunciarse sobre la indemnización o pago de costas, solicitados por las partes dentro del mismo procedimiento, cuestión que será analizada de fondo más adelante en el punto tres del presente capítulo.

Existen tres supuestos para declarar que una sentencia definitiva dictada en un Juicio Contencioso Administrativo queda firme, estos tres supuestos son los siguientes:

- 1° Cuando la sentencia definitiva no admita en su contra recurso o juicio;
- 2° Cuando en caso de que la sentencia definitiva admita algún recurso o juicio en su contra, ésta 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;
- 3° Cuando la sentencia definitiva sea consentida expresamente por las partes o sus representantes legítimos.

En el primero de los supuestos cuando se señala que la sentencia definitiva quedará firme cuando dicha sentencia no admita recurso o juicio alguno en su contra, se tiene por entendido que cierto tipo de sentencias definitivas no admite algún medio de defensa en contra de la misma; para que no se admita algún medio de defensa en contra de una resolución de tal carácter dicha disposición deberá estar así expresamente establecida en la ley, en este caso la ley adjetiva aplicable lo es la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en la cual no se establece algún caso en que una sentencia definitiva no cuente con medio de defensa en contra de ella. Por lo que dicha disposición, establecida en el segundo párrafo del artículo 53 de la referida ley, se encuentra a mi consideración infundada y carente de sentido ya que todas las sentencias definitivas que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa pueden ser impugnadas mediante el recurso de revisión ante los Tribunales Colegiados de Circuito para el caso de la autoridad demandada o bien por medio del juicio de amparo directo ante los mismos Tribunales en el caso del particular afectado, tal y como se desprende de los artículos 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y del artículo 158 de la Ley de Amparo que en su parte conducente señalan:

**Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo**

Artículo 63

“Las resoluciones emitidas por el Pleno, las Secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales ... y las sentencias definitivas que emitan, 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...”

**Ley de Amparo**

Artículo 158

“El juicio de amparo directo es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, en los términos de las fracciones V y VI el artículo 107 constitucional, y procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados.”

Los artículos transcritos con anterioridad no son materia del presente trabajo de investigación, por lo que únicamente se llega a la conclusión, en cuanto a esta disposición, que no es aplicable la primer fracción del artículo 53 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo ya que todas las sentencias definitivas pueden ser impugnadas por medio del recurso de revisión previsto en la misma ley o por el juicio de amparo directo; y que este se refiere en forma genérica a sentencias



definitivas y no específicamente a sentencias definitivas dictadas en el Juicio Contencioso Administrativo por las Salas, el Pleno o las Secciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; como ejemplo de sentencia genérica encontramos la que recae al recurso de revisión interpuesto ante los tribunales Colegiados de Circuito la cual no admite recurso alguno, por lo cual está ya ha quedado firme que si bien el recurso de revisión interpuesto por la autoridad en contra de alguna resolución definitiva del tribunal se rige por las disposiciones establecidas en la ley de amparo para el recurso de revisión, esto no significa que las sentencias definitivas del tribunal no puedan ser impugnadas por algún medio de defensa, y obviamente cuando el artículo 53 menciona que la sentencia definitiva quedará firme debe referirse única y exclusivamente a las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Por lo que considero inaplicable que se señale en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que la sentencia definitiva quedará firme cuando no admita en su contra recurso o juicio ya que toda sentencia definitiva dictada en el Juicio Contencioso Administrativo admite recurso para una de sus partes y juicio para la otra.

Ahora bien, además del recurso de revisión y del juicio de amparo en contra de la sentencia definitiva que resuelva un juicio contencioso administrativo, señalados en párrafos anteriores, la parte que estime contradictoria, confusa u obscura una sentencia, podrá promover su aclaración; en dicha instancia se deberá señalar la parte de la sentencia cuya aclaración se solicita; se deberá interponerse ante la Sala o Sección que dictó la sentencia, la que deberá resolver sin que pueda variar la sustancia de la sentencia, es decir, el sentido de la misma; la aclaración realizada no admite recurso o juicio alguno.

Asimismo, las partes podrán formular excitativa de justicia, si el magistrado instructor en el juicio, no formula el proyecto de sentencia definitiva dentro del plazo de cuarenta y cinco días contados a partir del día siguiente en el que se haya dictado en acuerdo de cierre de instrucción en el juicio; la excitativa se promoverá ante el Presidente del Tribunal, el cual solicitará un informe al magistrado responsable, en el cual indique los motivos, razones o circunstancias por los cuales no ha elaborado dicho proyecto, informe que deberá rendirlo en el plazo de cinco días.

El Presidente, dará cuenta al Pleno del Tribunal con el informe y la excitativa de justicia presentada, en caso de que éste la encuentre fundada, otorgará un plazo de quince días para que el magistrado instructor formule el proyecto respectivo.

Del mismo modo, las partes podrán formular excitativa de justicia en el supuesto de que esta se promueva por no haberse dictado sentencia, a pesar de existir el proyecto de dicha sentencia por el magistrado instructor, en este caso, el Presidente del Tribunal pedirá el informe en el que se indiquen las circunstancias de la ausencia emisión de sentencia al Presidente de la Sala o Sección respectiva, el cual deberá rendirlo dentro del plazo de tres días, de igual manera dará cuenta al Pleno con dicho informe y en el caso de que este considere fundada la excitativa, concederá un plazo de diez días a la Sala o Sección para que dicte la sentencia y si ésta no lo hace se podrá optar por sustituir a los magistrados renuentes a emitir sentencia o a cambiar de Sección para que resuelva.

## **IV.2. Cumplimiento de sentencia definitiva en el Juicio Contencioso Administrativo.**

La sentencia definitiva del Juicio Contencioso Administrativo ha tenido un cambio trascendental al ser esta en un principio una sentencia de simple anulación a ser ahora una sentencia que puede reconocer la validez de la resolución impugnada, declarar la nulidad de la resolución impugnada, declarar la nulidad de la resolución para determinados efectos, declarar la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento, declarar la nulidad para el efecto de que se emita una nueva resolución, declarar la nulidad de la resolución y además reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa, declarar la nulidad de la resolución y además otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados, declarar la nulidad de la resolución y además declarar el cese de los efectos de los actos de ejecución, inclusive desde el primer acto de aplicación que haya demandado y declarar la nulidad de la resolución reclamada y además reconocer la existencia de un derecho subjetivo y condenar al ente público federal al pago de una indemnización por los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

Otorgándole además la facultad para precisar la forma y términos en que la autoridad deba cumplir los fallos emitidos por el Tribunal, pudiendo ordenar reponer el procedimiento desde el acto en el cual se haya cometido alguna violación, también podrá indicar los términos conforme a los cuales deberá dictar su resolución la autoridad administrativa; por medio de la sentencia el Tribunal puede modificar la cuantía de la resolución impugnada y en este sentido se debe precisar el monto, el alcance y los términos de la misma para su cumplimiento; en el caso de sanciones, puede reducir el importe de las mismas siempre y cuando no se haya motivado adecuadamente o no se hayan dado los hechos agravantes de la sanción. Logrando así con todo lo anterior que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa pueda actuar como un Tribunal de plena jurisdicción.

En apoyo a lo anterior se señala que el Tribunal es de plena jurisdicción, con base en todo lo señalado en los capítulos anteriores y en la reforma de los artículos 237 y 239 del Código Fiscal de la Federación del 31 de diciembre del 2000, cuando se agrega en el texto del artículo 237 que “en el caso de sentencias en que se condene a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la de una cantidad, el Tribunal deberá previamente constatar el derecho que tiene el particular, además de la ilegalidad de la resolución impugnada” de lo que se desprende que las sentencias dictadas ya no son únicamente para el efecto de declarar la nulidad de la resolución sino que también pueden, en este caso, además de declarar la nulidad condenar a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la restitución de alguna cantidad.

En el artículo 239 del mismo ordenamiento en la reforma mencionada de igual fecha se agregó la fracción IV, la cual señala que la sentencia definitiva podrá: “Declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada.” por lo que los legisladores en la exposición de motivos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo encontraron necesario incorporar un nuevo procedimiento para el efecto de hacer más

efectivo el cumplimiento de las resoluciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuando en dicha exposición de motivos señalaron que:

“Se incorpora un nuevo procedimiento para garantizar la efectividad en el cumplimiento de las resoluciones que emita el propio Tribunal.”<sup>109</sup>

“Se considera de vital importancia aprobar la iniciativa que nos ocupa, toda vez que con ello se incorporan disposiciones jurídicas tendientes a mejorar el procedimiento administrativo y se fortalece la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, garantizando con ello la plena jurisdicción del mismo y sentando las bases para contar con una verdadera instancia contenciosa administrativa.”<sup>110</sup>

“Se propone en esta ley, conferir al tribunal una auténtica y plena jurisdicción, y no sólo un tribunal de anulación.”<sup>111</sup>

“Se fortalece la calidad de un tribunal de plena y total jurisdicción; en que verdaderamente el tribunal va ir al fondo del asunto, para declarar, en su caso, la nulidad y con vinculación a la autoridad demandada, en qué sentido, en todo caso debiera emitir el nuevo acto administrativo, cuando está subyacente un derecho subjetivo público del particular.”<sup>112</sup>

“Igualmente, para concluir, todo un procedimiento de ejecución y cumplimiento del acto, de la sentencia, cuando haya causado estado, y los mecanismos para hacer efectiva esa ejecución de las sentencias, incluyendo la posible responsabilidad de los servidores públicos cuando no cumplan y acaten, en los términos que la ley señala, la ejecución de esas sentencias.

La reforma que se comenta pretende establecer consecuencias diferentes ante el incumplimiento de las sentencias dependiendo de si éstas benefician o no al demandante, ya que para el caso de que se le afecte se pretende que una vez transcurrido el plazo de cuatro meses la autoridad ya no pueda darle cumplimiento, aún cuando conforme a las leyes que expresamente regulan la caducidad del ejercicio de facultades no se hubiese ésta extinguido; mientras que si la sentencia le favorece se prevén medios que a la brevedad se obligue a la autoridad para dar cumplimiento al fallo”.<sup>113</sup>

Por lo que se desprende meridianamente la inquietud del legislador de dejar plenamente asentado la plena jurisdicción con la que goza el Tribunal y los procedimientos para el cumplimiento de las sentencias que éste emita.

Al respecto cabe hacer mención de las facultades con las que cuenta el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para hacer cumplir sus fallos, logrando con

---

<sup>109</sup> Dictamen de proceso legislativo, consideraciones preliminares de dictamen de fecha 11 de noviembre de 2003 de las Comisiones unidas de Hacienda y Crédito Público, de Justicia, y de Estudios Legislativos de la Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión.

<sup>110</sup> *Ibidem*.

<sup>111</sup> Discusión en lo general de fecha 11 de Noviembre de 2003 de la segunda lectura del dictamen de las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público; de Justicia; y de Estudios Legislativos, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión.

<sup>112</sup> *Ibidem*.

<sup>113</sup> *Ibidem*.

ello que dicha instancia sea de total y plena jurisdicción al dictar sus fallos y al hacer cumplir los mismos, cuando en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se señala que si la sentencia que declare la nulidad para efectos obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, ésta deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses a partir de que la sentencia quede firme; situación que ha sido brevemente analizada en la primera parte del presente capítulo. Dentro del mismo término deberá, la autoridad, emitir la resolución definitiva; esto en el supuesto de que la sentencia haya declarado la nulidad para el efecto de que se emita una nueva resolución.

En el mismo sentido, como se había señalado anteriormente, si el cumplimiento de la sentencia entraña el ejercicio o el goce de un derecho por parte del actor, transcurrido el plazo de cuatro meses sin que la autoridad hubiere cumplido con la sentencia, el beneficiario del fallo tendrá derecho a una indemnización, atendiendo el tiempo transcurrido hasta el total cumplimiento del fallo y los perjuicios que se hubieren ocasionado con motivo de dicha dilación. Situación en la que encontramos facultado al Tribunal para hacer cumplir sus fallos, en el sentido de que si la autoridad no cumple en el plazo referido con lo que la Sala le ha ordenado, esta puede ser sancionada por motivo de dicho incumplimiento lo que conlleva a un progreso cuantitativo en el cumplimiento de las sentencias.

En particular, existe la obligación expresa a las autoridades demandadas de cumplir con las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; en el artículo 57 de la Ley Adjetiva de la materia se indica de que manera deberá, la autoridad, dar cumplimiento a los fallos del Tribunal dependiendo el motivo por el cual se haya declarado la nulidad de la resolución que a saber son:

\* En el caso en que la sentencia declare la nulidad y ésta se funde a causa de la incompetencia de la autoridad emisora, la autoridad competente podrá dictar una nueva resolución o bien iniciar el procedimiento, pero tomando en cuenta lo resuelto en la sentencia y sin violar lo dispuesto por ésta.

\* En el caso en que la sentencia declare la nulidad y ésta tenga su causa en un vicio de forma de la resolución impugnada, la autoridad competente puede reponer dicho vicio subsanándolo; ahora bien, en el caso de nulidad por vicios del procedimiento, éste se puede reanudar reponiendo el acto viciado y a partir del mismo.

\* En el caso en que la sentencia declare la nulidad y ésta tenga su causa en un vicio de fondo, la autoridad no podrá dictar una nueva resolución sobre los mismos hechos, a excepción de que en la sentencia expresamente se señalen los efectos que le permitan volver a dictar el acto; lo anterior con la condicionante de que en ningún caso el nuevo acto administrativo puede perjudicar más al actor que la resolución anulada, en este sentido no se entenderá que el perjuicio se incrementa cuando las obligaciones de pago aumenten con actualización o con alguna tasa de interés o recargos.

\* En el caso en que la sentencia declare la nulidad y ésta tenga su causa en el desvío de poder, la autoridad queda impedida para dictar una nueva resolución sobre los mismos hechos que dieron lugar a la resolución impugnada, en este sentido se podría entender como desvío de poder cuando la resolución administrativa dictada en

ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley le confiera dichas facultades; es decir, que la autoridad que haya dictado la resolución impugnada no tenga facultades para hacerlo en términos de la leyes que rigen a dicha autoridad.

\* En el caso en que la sentencia declare la nulidad y ésta condene a la autoridad, la sentencia deberá precisar la forma y los plazos en los que ésta cumplirá con la obligación respectiva. Al respecto se indica que en ningún caso el plazo será inferior a un mes.

Cuando se interponga el juicio de amparo o el recurso de revisión, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución al medio de defensa interpuesto, al respecto cabe señalar que los plazos para el cumplimiento de sentencia que establece el artículo 57 en relación con el 52 de la Ley procedimental en la materia, empezarán a correr a partir del día hábil siguiente a aquél en que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa informe a la autoridad que no se interpuso el juicio de amparo en contra de la sentencia, o el particular informe a la autoridad, bajo protesta de decir verdad, que no interpuso en contra de la sentencia, dicho juicio.

En este sentido, la autoridad tiene la obligación de solicitar al Tribunal el informe mencionado dentro del plazo de veinte días posteriores a la fecha en que venció el término de quince días para que el particular interpusiera juicio de amparo, esto para que a partir de que el Tribunal le informe que no se interpuso dicho juicio empiece el plazo para realizar el cumplimiento de la sentencia, en caso de que la autoridad no cumpla con la solicitud de informe aquí señalada, el plazo para dicho cumplimiento empezará a correr a partir del día siguiente en que hayan transcurrido los quince días para que el particular interpusiera el juicio de amparo en contra de la sentencia.

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, además de las obligaciones señaladas con antelación, establece dos maneras para asegurar el cumplimiento de las sentencias dictadas por el Tribunal, esto una vez que haya transcurrido el término de cuatro meses con los que cuenta la autoridad para cumplimentar lo indicado en la resolución y ésta no haya cumplido, en este caso el Tribunal podrá actuar de oficio o la parte demandante a petición de parte por medio de la queja; en el primero de los casos cuando el Tribunal actúe de oficio para hacer cumplir sus fallos lo hará de la siguiente manera:

El presidente de la Sala, Sección o Pleno que haya pronunciado la sentencia, en primera instancia, requerirá a la autoridad demandada que informe dentro del plazo de tres días, respecto al cumplimiento de la sentencia. Una vez concluido el término anterior, si la autoridad cumplimentó el requerimiento de informe o bien si lo omitió, la Sala, la Sección o el Pleno del conocimiento, decidirá si hubo incumplimiento injustificado de la sentencia, en caso de que se acuerde que hay incumplimiento justificado se procederá conforme al cumplimiento sustituto el cual se comentará brevemente más adelante, en caso de que exista incumplimiento injustificado el Tribunal impondrá a la autoridad responsable una multa de apremio que se fijará entre trescientas y mil veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal al momento de imponer la multa, lo anterior, tomando en cuenta la gravedad del incumplimiento y las consecuencias que con este se hubieren ocasionado, además de

esto, se le requerirá para que cumpla con la sentencia en un plazo de tres días, previniéndole que en caso de renuencia al cumplimiento, le serán impuestas nuevas multas y se le informará a su superior jerárquico.

Si una vez transcurridos los tres días señalados en el párrafo anterior la autoridad, no ha dado cumplimiento con lo indicado en la sentencia, se requerirá al superior jerárquico de ésta para que en el plazo de tres días la obligue a cumplir; de persistir el incumplimiento, se impondrá al superior jerárquico una multa que se fijará entre trescientas y mil veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, de igual manera, tomando en cuenta la gravedad del incumplimiento y las consecuencias ocasionadas.

Si fuere posible por la naturaleza del acto, la Sala, la Sección o el Pleno que conozca del asunto, comisionará al funcionario que estime más adecuado, para que dé cumplimiento a la sentencia, esto también lo podrá realizar cuando no se cumpla con lo ordenado en la suspensión decretada en el juicio o en relación con la admisión de la garantía.

En el supuesto de que una vez transcurridos los plazos señalados anteriormente, no se hubiere dado cumplimiento a la sentencia, la instancia que emitió la resolución, hará del conocimiento de la Contraloría Interna correspondiente de la autoridad renuente los hechos, con la finalidad de que ésta determine la responsabilidad del funcionario responsable del incumplimiento.

Existe una falta de precisión legislativa cuando en la fracción I del artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se señala que se exceptúan las sentencias que hubieran señalado efectos, para que el presidente de la instancia del Tribunal que haya dictado la sentencia requiera a la autoridad de un informe con respecto al cumplimiento de la sentencia, esto conforme a lo siguiente: queda claro que en el caso en que las sentencias hubieran señalado efectos, no se pedirá informe de cumplimiento pero no se menciona como se procederá en este sentido, lo que deriva en un estado de indefensión para la autoridad en el caso de que automáticamente, sin solicitar dicho informe, se le impongan las sanciones señaladas anteriormente, o bien deja en estado de indefensión al particular cuando lo único que éste puede hacer es acudir mediante queja a solicitar el cumplimiento, sin que tenga la posibilidad de recibir una completa impartición de justicia que recibiría por parte del Tribunal si este actuare de oficio.

Ahora bien, en el caso en que hayan transcurrido los cuatro meses con los que cuenta la autoridad para cumplimentar la sentencia y esto no se haya realizado, la parte demandante, a petición de parte, por medio de escrito de queja, podrá solicitar al Tribunal que haga cumplir sus fallos, siempre que se de alguno de los siguientes supuestos:

Se podrá interponer el escrito de queja siempre que cuando se dicte la nueva resolución pretendiendo acatar una sentencia repita indebidamente la anulada o esta incurra en exceso o en defecto. Así mismo, la queja es procedente cuando haya transcurrido el plazo de cuatro meses para dictar una nueva resolución o para iniciar un procedimiento oficioso y por ende haya precluido el derecho de la autoridad para

emitirla y ésta haya emitido nueva resolución o iniciado un nuevo procedimiento sin derecho para hacerlo.

De igual manera se podrá interponer el escrito de queja cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia o si la autoridad no da cumplimiento a la suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado decretada dentro del juicio.

La queja sólo se podrá hacer valer una vez, a excepción de que la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia, caso en el que se podrá interponer una nueva queja, en contra de las resoluciones dictadas por la autoridad, en cumplimiento a la queja anteriormente interpuesta.

La queja se interpondrá por escrito acompañado de la resolución motivo de la queja, en caso de que este documento existiere, adjuntando una copia para la autoridad renuente, este escrito se presentará ante la instancia de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que haya dictado la sentencia y el término para su interposición es de quince días contados a partir del día siguiente a aquél en que haya surtido efectos la notificación del acto, resolución o manifestación que la provoca. En el supuesto en que la autoridad haya omitido dar cumplimiento a la sentencia, la queja se podrá interponer en cualquier tiempo; éste escrito deberá expresar las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto; repetición del acto impugnado o del efecto de éste; que precluyó la oportunidad de la autoridad demandada para emitir la nueva resolución o bien, que procede el cumplimiento sustituto.

En este sentido, una vez presentada la queja, el Magistrado Instructor de la Sala, el Presidente de la Sección o el Presidente del Tribunal, en su caso, ordenará a la autoridad responsable a realizar el cumplimiento, que rinda un informe en el plazo de cinco días respecto al cumplimiento de la sentencia, vencido el plazo mencionado, si la autoridad cumplimentó el requerimiento de informe o bien si lo omitió, la Sala, la Sección o el Pleno del conocimiento, decidirá según el caso motivo de la queja conforme a lo siguiente:

En el caso en que la autoridad haya realizado repetición de la resolución anulada, la instancia del conocimiento del Tribunal hará la declaratoria correspondiente, lo cual lleva consigo la anulación de la resolución repetida, situación que será notificada al superior jerárquico de la autoridad y a la misma autoridad responsable de la repetición, previniéndole se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones imponiéndole una multa de apremio que se fijará entre trescientas y mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de la imposición de la multa.

En el caso en que la autoridad haya incurrido en exceso o defecto en el cumplimiento de lo ordenado por la sentencia, el Tribunal, dejará sin efectos la resolución mal cumplimentada y concederá a la autoridad responsable veinte días para que dé el cumplimiento debido al fallo, para lo cual el Tribunal precisará la forma y los términos conforme a los cuales se deba dictar la nueva resolución.

En el caso en que la autoridad haya emitido su resolución o realizado un acto o iniciado un procedimiento transcurrido el plazo de cuatro meses para realizarlo, esta actuación será anulada, declarando la preclusión de la oportunidad de la autoridad

responsable para dictarla nuevamente y ordenará se comunique dicha circunstancia a su superior jerárquico.

En el mismo orden de ideas, si el incumplimiento por parte de la autoridad, recae en la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado, procederá la queja mediante escrito interpuesto en cualquier momento ante el instructor en el juicio, en dicho escrito estarán contenidas las razones por las que se considera que se ha dado el incumplimiento a la suspensión y los documentos en que consten las actuaciones de la autoridad que no acate la suspensión; una vez presentado el escrito, el instructor en el juicio, pedirá informe a la autoridad que no cumpla con la suspensión definitiva, para que dentro del plazo de cinco días, justifique el acto o la omisión que no cumpla con la suspensión decretada, con informe o sin él, vencido el plazo otorgado a la autoridad para que realizare este, la Sala del conocimiento, resolverá en un plazo máximo de cinco días, si hubo incumplimiento de la suspensión otorgada, y en dado caso se decretará la nulidad de las actuaciones realizadas en violación a la suspensión.

En el supuesto en que la Sala haya decretado la nulidad de actuaciones por ser estas contrarias a la suspensión definitiva de la ejecución del acto reclamado en el juicio de nulidad, se notificará al superior jerárquico del funcionario que incumpla la suspensión decretada dicha resolución, para que éste proceda jerárquicamente, de igual manera la Sala impondrá al funcionario responsable o autoridad renuente, una multa mínima de quince días de su salario, sin exceder de cuarenta y cinco días del mismo, asimismo, durante el tiempo en el que se ventile el trámite de la queja el procedimiento administrativo de ejecución que en su caso existiere será suspendido.

En el supuesto de imposibilidad, por parte de la autoridad, de cumplir con la sentencia, situación que debe estar completamente comprobada y justificada, la Sala, Sección o el Pleno declarará procedente el cumplimiento sustituto. Dicho cumplimiento sustituto se tramitará por vía incidental aplicando para ello de forma supletoria las disposiciones establecidas en el Código Federal de Procedimientos Civiles en sus artículos del 358 al 364 relativos a los incidentes dentro del juicio, el fundamento constitucional que por analogía se puede establecer para el cumplimiento sustituto en las sentencias que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa lo encontramos en el segundo párrafo de la fracción XVI del art. 107 de nuestra Carta Magna cuando al establecer, en materia de amparo, que cuando la naturaleza del acto lo permita, la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso. Igualmente, el quejoso podrá solicitar ante el órgano que corresponda, el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, siempre que la naturaleza del acto lo permita.

De lo anteriormente transcrito se desprende que una vez que se declare procedente el cumplimiento sustituto, en este caso por la Sala, Sección o por el Pleno que haya tenido conocimiento del juicio, se tramitará el incidente respectivo, esto en los supuestos en que haya imposibilidad comprobada y justificada de dar cumplimiento a la sentencia y en los supuestos en que dicho cumplimiento implique una falta grave a



la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el actor en el juicio.

Lo anterior toda vez que no siempre será posible cumplir en estricto sentido todo lo ordenado por una sentencia dictada en un juicio contencioso administrativo, en el sentido en que la autoridad al realizar dicho cumplimiento puede encontrar dificultades jurídicas o materiales para realizarlo, o por el simple transcurso del tiempo ya no es posible dar cumplimiento a la sentencia en los términos indicados en la sentencia. Por eso la Constitución y la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo prevén la posibilidad de que se pueda decretar un cumplimiento sustituto en atención de no dejar a la parte actora y vencedora en el juicio en estado de incertidumbre al no obtener el beneficio indicado en la resolución, no óbice que le corresponda el derecho a esto por argumentar, la autoridad, que le es imposible cumplir con lo ordenado en dicha sentencia, por lo que de esta manera sin afectar lo expresado en las resoluciones judiciales, se puede hacer valer a toda costa lo resuelto por las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa contribuyendo al fortalecimiento de la plena jurisdicción del mismo haciendo cumplir todos sus fallos incluso los que son materialmente imposibles.

En este orden de ideas, en materia Constitucional, el cumplimiento sustituto se tramita por medio de un incidente de daños y perjuicios, con el cual se busca dar debido cumplimiento a la sentencia misma, en este sentido resulta evidente una dificultad, en la materia que nos ocupa, en cuanto al cumplimiento de las sentencias del Tribunal por cumplimiento sustituto, toda vez que si el particular ha resultado vencedor en el juicio y la autoridad es condenada al pago de daños y perjuicios por haber cometido falta grave al dictar la resolución y no haberse allanado durante el juicio y a su vez dicha autoridad justifica el incumplimiento de la sentencia por imposibilidad jurídica o material y se declara el cumplimiento sustituto, resultaría incoherente que dentro de un mismo juicio se decretara dos veces la procedencia del pago de daños y perjuicios, en materia de amparo no se encuentra el mismo problema ya que, como se verá más adelante, dentro del juicio de amparo no hay condena al pago de daños y perjuicios ni de costas dentro de dicho procedimiento, pero en el juicio contencioso administrativo si nos encontramos con dicho presupuesto.

En el caso en que se configure el supuesto anterior, como no se puede optar por el pago de daños y perjuicios por uno u otro motivo, es decir o por el pago en el supuesto de gastos y costas ni por el pago de daños y perjuicios como cumplimiento sustituto, lo correcto, según el caso concreto, sería que se condenara a las dos en el entendido en que ni el motivo ni el monto sería parecido, ya que si se condena al pago de daños y perjuicios por concepto de gastos y costas, esta condena sería por el importe de los gastos realizados por el particular dentro del juicio y si se decreta dicho pago en función de cumplimiento sustituto el importe sería hasta por el alcance que tenga la sentencia y evidentemente el motivo de su imposición no es el mismo.

Retomando el tema de la queja, cabe hacer mención que a quien promueva una queja notoriamente improcedente, se le impondrá una multa por un monto de entre doscientas cincuenta y seiscientas veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal al momento de imponer la sanción, para fijar el monto de la multa se tomará en cuenta como agravante el caso de que se haya suspendido la ejecución; entendiendo que una queja es notoriamente improcedente cuando ésta se interponga

contra actos que no constituyan resolución administrativa definitiva. Ahora bien, si existe resolución administrativa definitiva, si se considera que la queja es improcedente, se prevendrá al promovente para que dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo de prevención mencionado, la presente como demanda, cumpliendo al respecto los requisitos contenidos en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo con respecto a la presentación de demanda, la cual será presentada ante la misma Sala Regional que conoció del primer juicio, la que será turnada al mismo Magistrado Instructor que conoció de la queja.

### **IV.3. Procedimiento para el cumplimiento de resolución respecto al pago de costas e indemnización.**

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en el último párrafo del artículo 6º señala que la condenación en costas establecidas en el mismo artículo se reclamará a través del incidente respectivo, el que se tramitará conforme lo previsto por el artículo 39 de la misma ley el cual señala:

“Cuando se promueva alguno de los incidentes previstos en el artículo 29, se suspenderá el juicio en lo principal hasta que se dicte la resolución correspondiente.

Los incidentes a los que se refieren las fracciones I, II y IV, de dicho artículo únicamente podrán promoverse hasta antes de que quede cerrada la instrucción, en los términos del artículo 47 de esta Ley.

Cuando se promuevan incidentes que no sean de previo y especial pronunciamiento, continuará el trámite del proceso.

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.”

Ahora bien, como quedó explicado en el cuarto punto del capítulo tercero del presente trabajo y de las transcripciones anteriores se desprende que el procedimiento para solicitar el pago de costas o de indemnización por daños y perjuicios se tramitará por medio de la vía incidental, en este caso no es un incidente con trámite especial previsto dentro de la misma ley, como es en el caso de los incidentes de previo y especial pronunciamiento, ya que estos son regulados en su artículo 29, del cual no se advierte el incidente por pago de costas como con algún procedimiento especial por lo que este se substanciará con arreglo al último párrafo del anteriormente transcrito artículo 39 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

En este sentido se entiende que cuando se presente el incidente de pago de costas no se suspenderá el juicio en lo principal, ya que este se tramitará en cuerda separada y por lo tanto continuará el trámite del proceso, únicamente para su substanciación se correrá traslado con la promoción a las partes para que en un término de tres días manifiesten lo que a su derecho convenga, ofreciendo dentro del

mismo incidente o dentro de la contestación al mismo las pruebas que las partes utilicen para acreditar su pretensión.

Como ha quedado establecido, los incidentes relativos a la tasación y liquidación de costas deben ser presentados hasta que se haya dictado la sentencia por medio de la cual se reconozca a alguna de las partes el derecho a dicho pago, por lo tanto este incidente no cuenta con una tramitación especial ya que sigue las reglas establecidas para el efecto en el último párrafo del artículo 39 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Por lo considero necesaria una regulación especial para dicho incidente, ya que éste es único y especial dentro del juicio contencioso administrativo, fundamento esta necesidad en el contexto de que no se regula en que momento exactamente debe presentarse este incidente ya que anteriormente se estudió que dicho incidente debe presentarse una vez dictada la sentencia que reconozca el derecho previa solicitud realizada por las partes, pero una vez que se dan estos supuestos, no se preceptua en que momento se debe presentar dicho incidente.

Abundando con lo anteriormente expuesto, surge la interrogante de si ¿se debe decretar de oficio la condena a gastos y costas o solo a petición de parte? Al tratar de responder dicho cuestionamiento, se puede concluir que en todos los juicios que se tramiten ante el Tribunal, por regla general no habrá lugar a condena en costas pero que dicha condena se podrá configurar en los casos en los que exista falta grave y la autoridad no se allane o bien cuando el actor controvierta una resolución con propósitos notoriamente dilatorios; por lo que si en caso de existir alguno de los supuestos para que se configure dicha condena, ¿la Sala estará obligada a pronunciarse acerca de esta en la sentencia sin que así lo hayan pedido las partes?, atendiendo a la redacción textual del artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en su parte conducente señala que “la sentencia se pronunciará sobre la indemnización o pago de costas, solicitados por las partes, cuando se adecue a los supuestos del artículo 6º”, se puede entender que la sala no puede decretar de oficio la condena al pago de costas ya que se señala que dicha condena debió haber sido expresamente solicitada por las partes.

Como quedó postulado en el capítulo anterior, la petición de condena de gastos y costas debe ser solicitada dentro del juicio, ya sea bien en la demanda o en su contestación y que el incidente respectivo al cual se refiere el último párrafo del artículo 6º de la misma Ley será aplicable una vez que en la sentencia ya se haya decretado la procedencia de dicho pago de costas y el mismo será aplicable para la cuantificación de dicho incidente, por lo que se puede considerar que la condena al pago de gastos y costas también puede ser decretada de oficio por la Sala y no necesariamente solicitada por las partes en atención a las figuras jurídicas establecidas en el procedimiento contencioso administrativo como son: la facultad de corrección de los errores de la queja establecida en el artículo 50 y en que el Tribunal puede decretar de oficio la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada, para ordenar o tramitar el procedimiento del que derive y la ausencia de fundamentación y motivación en la misma resolución, establecida en el penúltimo párrafo del artículo 51.

Lo anterior ya que el primero de los preceptos invocados en el presente párrafo nos señala que las Salas podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los

preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación, de lo que se desprende que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tienen la facultad para realizar correcciones a los errores establecidos al invocar los artículos o preceptos que se consideren violados en la resolución impugnada y el segundo de los preceptos señala que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá hacer valer de oficio la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada o para ordenar o tramitar el procedimiento del que derive y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución, por lo que si en el supuesto de que alguna de las partes cumpla con los requisitos para que se condene a su contraparte al pago de gastos y costas y esta no la solicita expresamente ante la Sala del conocimiento, esto no quiere decir que está renunciando a su derecho a percibir esta indemnización sino que no la solicitó por desconocimiento y si la Sala puede decretar de oficio cuestiones que resulten evidentes como declarar ilegal una resolución podría hacerlo en el mismo sentido con respecto a la condena en costas.

Lo anterior, toda vez que es un derecho del vencedor en el juicio que si bien es cierto no las solicito, si tenía el derecho subjetivo de reclamarlas creo que si lo debería hacer de oficio y no solo a petición de parte, proponiendo así la siguiente redacción para el último párrafo del artículo 52:

“La sentencia se pronunciará sobre la indemnización o pago de costas, solicitadas por las partes o decretada de oficio por la Sala cuando se adecue a los supuestos del artículo 6º de esta ley.”

La parte propuesta del artículo 52 no sólo le daría la facultad a la Sala de poder decretar de oficio la condena en costas sino que le impone la obligación de pronunciarse conforme a ellas.

Sirve de apoyo a la propuesta anterior, por analogía, la tesis aislada sustentada por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con el número XIV/2003 de la Novena Época que se transcribe a continuación:

**COSTAS. PROCEDE SU CONDENA AUN CUANDO NO SE SOLICITE (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 7º. DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES).**

El referido artículo dispone que la parte que pierde debe reembolsar a su contraria las costas del proceso; establece, asimismo, que una parte pierde cuando el tribunal acoge total o parcialmente las pretensiones de la contraria. Ahora bien, en la exposición de motivos del Código Federal de Procedimientos Civiles, 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.

Juicio ordinario civil federal 2/2001. Consejo de la Judicatura Federal contra El Modelo de México, S.A. de C.V. 19 de agosto de 2003. Unanimidad de ocho votos. Ausente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Impedidos:

presidente Mariano Azuela Güitrón y Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: José de Jesús Bañales Sánchez.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintiocho de agosto en curso, aprobó, con el número XIV/2003, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintiocho de agosto de dos mil tres.

**Localización:** Novena Época; Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVIII, Septiembre de 2003; Página: 33; Tesis: P. XIV/2003; Tesis Aislada; Materia(s): Común

No óbice lo anterior, si se decreta en la sentencia de oficio o a petición de parte esta condena, lo que es completamente necesario para que se pueda llevar a cabo este procedimiento es la presentación del incidente respectivo, el cual servirá de tasación o capitalización de la condena hecha por la misma sentencia.

Por lo que se puede conjeturar que el procedimiento para el cumplimiento de resolución respecto al pago de gastos y costas o indemnización, inicia primordialmente con la sentencia en la cual se reconozca este derecho, ya que como ha quedado precisado anteriormente, el derecho a la indemnización nace con la sentencia que decide sobre la nulidad de la resolución combatida y que el pago de dicho resarcimiento debe reclamarse por medio del incidente respectivo, de lo que se deduce que la condena a pago de gastos y costas o indemnización por daños y perjuicios tienen lugar en forma automática, como consecuencia lógica y necesaria de la declaración de nulidad en los casos legalmente previstos y, además, como sanción a la conducta o de la autoridad o del particular.

Posteriormente a la presentación del incidente respectivo con base al derecho establecido en la sentencia, la Sala del conocimiento resolverá dicho incidente conforme a lo previsto en el artículo 39 de la Ley Adjetiva en la materia, el cual indica que 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, cabe señalar que estas reglas están contenidas en los artículos 43 y 44 de la misma ley los cuales señalan lo siguiente:

Artículo 43. La prueba pericial se sujetará a lo siguiente:

I. En el acuerdo que recaiga a la contestación de la demanda o de su ampliación, se requerirá a las partes para que dentro del plazo de diez días presenten a sus peritos, a fin de que acrediten que reúnen los requisitos correspondientes, acepten el cargo y protesten su legal desempeño, apercibiéndolas de que si no lo hacen sin justa causa, o la persona propuesta no acepta el cargo o no reúne los requisitos de ley, sólo se considerará el peritaje de quien haya cumplimentado el requerimiento.

II. El Magistrado Instructor, cuando a su juicio deba presidir la diligencia y lo permita la naturaleza de ésta, señalará lugar, día y hora para el desahogo de la prueba pericial, pudiendo pedir a los peritos todas las aclaraciones que estime conducentes, y exigirles la práctica de nuevas diligencias.

III. En los acuerdos por los que se discierna del cargo a cada perito, el Magistrado Instructor concederá un plazo mínimo de quince días para que

rinda y ratifique su dictamen, con el apercibimiento a la parte que lo propuso de que únicamente se considerarán los dictámenes rendidos dentro del plazo concedido.

**IV.** Por una sola vez y por causa que lo justifique, comunicada al instructor antes de vencer los plazos mencionados en este artículo, las partes podrán solicitar la ampliación del plazo para rendir el dictamen o la sustitución de su perito, señalando en este caso, el nombre y domicilio de la nueva persona propuesta. La parte que haya sustituido a su perito conforme a la fracción I, ya no podrá hacerlo en el caso previsto en la fracción III de este precepto.

**V.** El perito tercero será designado por la Sala Regional de entre los que tenga adscritos. En el caso de que no hubiere perito adscrito en la ciencia o arte sobre el cual verse el peritaje, la Sala designará bajo su responsabilidad a la persona que deba rendir dicho dictamen. Cuando haya lugar a designar perito tercero valuador, el nombramiento deberá recaer en una institución de crédito, debiendo cubrirse sus honorarios por las partes. En los demás casos los cubrirá el Tribunal. En el auto en que se designe perito tercero, se le concederá un plazo mínimo de quince días para que rinda su dictamen.

**ARTÍCULO 44.-** Para desahogar la prueba testimonial se requerirá a la oferente para que presente a los testigos y cuando ésta manifieste no poder presentarlos, el Magistrado Instructor los citará para que comparezcan el día y hora que al efecto señale. De los testimonios se levantará acta pormenorizada y podrán serles formuladas por el magistrado o por las partes aquellas preguntas que estén en relación directa con los hechos controvertidos o persigan la aclaración de cualquier respuesta. Las autoridades rendirán testimonio por escrito.

Quando los testigos tengan su domicilio fuera de la sede de la Sala, se podrá desahogar la prueba mediante exhorto, previa calificación hecha por el Magistrado Instructor del interrogatorio presentado, pudiendo repreguntar el magistrado o juez que desahogue el exhorto, en términos del artículo 73 de esta Ley.

De la transcripción anterior cabe destacar que para que el primero de los numerales tenga entera aplicación con la presentación de la prueba en él regulada, dentro del incidente de pago de costas o indemnización, sería necesario realizar una modificación en cuanto a la interpretación de su contenido cuando dentro de su cuerpo legal se señala, en su primera fracción, que en el acuerdo que recaiga a la contestación de la demanda o de su ampliación, se requerirá a las partes para que dentro del plazo de diez días presenten a sus peritos; en este sentido la interpretación del contenido de esta fracción debe ser en el sentido de que en el acuerdo que recaiga a la presentación del incidente o a su contestación se requerirá a las partes para que dentro del término señalado presenten a sus peritos. Una vez interpretado dicho artículo de la forma indicada, los términos y reglas contenidas en los mismos pueden ser totalmente aplicables al incidente respectivo aunque en realidad en la práctica lo más usual y funcional es la presentación de pruebas documentales.

En el mismo tenor de ideas dentro de la fracción V del mismo artículo 43 se indica que el perito tercero, en caso de requerirse, será designado por el Tribunal de entre los que estén adscritos al mismo y que en el caso de que no hubiere perito adscrito en la ciencia o arte sobre el cual verse el peritaje, la Sala designará a la persona que deba rendir dicho dictamen; indica, además, que cuando haya lugar a designar perito tercero valuador, el nombramiento necesariamente recaerá en una institución de

crédito, debiendo cubrirse sus honorarios por las partes ya que en todos los demás casos serán cubiertos por el Tribunal.

Se entiende que las costas que se causen con motivo de los honorarios de peritos terceros, serán cubiertas en todo caso por el Tribunal a excepción de cuando se trate de avalúos los cuales siempre serán realizados por una institución de crédito, en cuyo caso dichas costas serán cubiertas por las partes, cuando señala que serán las partes refiriéndose a ambos contendientes, no se puede interpretar en el sentido de que los honorarios del tercer perito serán cubiertos por la parte que sea condenada en costas al final del juicio sino por las dos, por lo que dichos honorarios no quedarán sujetos a condenación en el incidente respectivo, estos honorarios deben ser cubiertos por las dos partes; al respecto encuentra aplicación lo expresado a continuación.

El artículo 1º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en su primer párrafo señala que a falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre que la disposición de este último ordenamiento no contravenga las que regulan el juicio contencioso administrativo federal que establece dicha la misma ley y en relación con el párrafo anterior encontramos en dicho ordenamiento supletorio el artículo 159 que menciona como se deberá proceder en el caso del pago de costas correspondientes a los honorarios del perito tercero el cual textualmente señala:

**ARTICULO 159.-** Los honorarios de cada perito serán pagados por la parte que lo nombró, o en cuya rebeldía lo hubiere nombrado el tribunal, y, los del tercero, por ambas partes, sin perjuicio de lo que se resuelva definitivamente sobre condenación en costas.

De lo que se desprende que las costas ocasionadas con motivo de los honorarios del perito tercero serán finalmente cubiertas por ambas partes sin importar lo que se resuelva sobre la condena en costas, por lo que en este supuesto no puede haber condena a una u a otra parte ya que la carga será cubierta por ambas partes.

Invocando el mismo principio de supletoriedad a la ley adjetiva fiscal, y continuando con la cuestión incidental anteriormente planteada, dentro del Código señalado se regula el procedimiento de tramitación de los incidentes en sus artículos del 358 al 364 los cuales se mencionan a continuación:

**ARTICULO 358.-** Los incidentes que no tengan señalada una tramitación especial, se sujetarán a la establecida en este Título.

**ARTICULO 359.-** 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 quedar establecida para poder continuar la secuela en lo principal, y aquellos respecto de los cuales lo dispone así la ley.

**ARTICULO 360.-** Promovido el incidente, el juez mandará dar traslado a las otras partes, por el término de tres días.

Transcurrido el mencionado término, si las partes no promovieren pruebas ni el tribunal las estimare necesarias, se citará, para dentro de los tres días siguientes, a la audiencia de alegatos, la que se verificará concurran o no las partes. Si se promoviere prueba o el tribunal la estimare necesaria, se abrirá una dilación probatoria de diez días, y se verificará la audiencia en la forma mencionada en el Capítulo V del Título Primero de este Libro.<sup>114</sup>

En cualquiera de los casos anteriores, el tribunal, dentro de los cinco días siguientes, dictará su resolución.

**ARTICULO 361.-** Todas las disposiciones sobre prueba en el juicio, son aplicables a los incidentes, en lo que no se opongan a lo preceptuado en este Título, con la sola modificación de que las pruebas pericial y testimonial se ofrecerán dentro de los primeros tres días del término probatorio.

**ARTICULO 362.-** En la resolución definitiva de un incidente, se hará la correspondiente declaración sobre costas.

**ARTICULO 363.-** Los autos que en segunda instancia resuelvan un incidente no admiten recurso alguno.

**ARTICULO 364.-** Las resoluciones incidentales no surten efecto alguno más que en el juicio en que hayan sido dictadas, a no ser que la resolución se refiera a varios juicios, caso en el cual surtirán efectos en todos ellos.

Dentro de estos artículos no se encuentran discrepancias significativas con el procedimiento contencioso administrativo, pero si cabe señalar que en el artículo 360 se menciona el procedimiento para resolver el incidente planteado señalando que una vez transcurrido el término de tres días concedido a la contraparte, si las partes no promovieren pruebas ni el Tribunal las estimare necesarias, se citará, para que dentro

---

<sup>114</sup> Hace referencia a los artículos del 341 al 344 contenidos en el capítulo V del Título Primero del Libro segundo del Código Federal de Procedimientos Civiles,

**ARTICULO 341.-** Cuando no haya controversia sobre los hechos, pero sí sobre el derecho, se citará, desde luego, para la audiencia de alegatos, y se pronunciará la sentencia, o no ser que deba probarse el derecho, por estarse en los casos del artículo 86.

**ARTICULO 342.-** Concluida la recepción de las pruebas ofrecidas por las partes y de las decretadas por el tribunal, en su caso, el último día del término de prueba se verificará la audiencia final del juicio, con arreglo a los artículos siguientes, concurran o no las partes.

**ARTICULO 343.-** Abierta la audiencia, pondrá el tribunal a discusión, en los puntos que estime necesarios, la prueba documental del actor, y, en seguida, la del demandado, concediendo a cada parte el uso de la palabra, alternativamente por dos veces respecto de la prueba de cada parte, por un término que no ha de exceder de quince minutos.

Discutida la prueba documental, se pasará a la discusión de la pericial, en los puntos que el tribunal estime necesarios, si hubiere habido discrepancia entre los peritos, concediéndose a éstos el uso de la palabra, sólo una vez, por un término que no excederá de treinta minutos. Si no hubiere habido discrepancia, se pasará a la discusión de la prueba testimonial, la que se llevará a efecto exclusivamente por interrogatorio directo del tribunal a los testigos y a las partes, puestos en formal careo, para el efecto de aclarar los puntos contradictorios observados en sus declaraciones. No impedirá la celebración de la audiencia la falta de asistencia de las partes ni la de los peritos o testigos, siendo a cargo de cada parte, en su caso, la presentación de los peritos o testigos que cada una haya designado. La falta de asistencia de los peritos o testigos que el tribunal haya citado para la audiencia, por estimarlo así conveniente, tampoco impedirá la celebración de la audiencia; pero se impondrá a los reuentes una multa hasta por la cantidad de ciento veinte días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

**ARTICULO 344.-** Terminada la discusión de que tratan los artículos precedentes, se abrirá la audiencia de alegatos, en la que se observarán las siguientes reglas: **I.-** El secretario leerá las constancias de autos que pidiere la parte que esté en el uso de la palabra; **II.-** Alegará primero el actor y en seguida el demandado. También alegará el Ministerio Público cuando fuere parte en el negocio; **III.-** Sólo se concederá el uso de la palabra por dos veces a cada una de las partes, quienes, en la réplica y réplica, deberán alegar tanto sobre la cuestión de fondo como sobre las incidencias que se hayan presentado en el proceso; **IV.-** Cuando una de las partes estuviere patrocinada por varios abogados, no podrá hablar, por ella, más que uno solo en cada turno; **V.-** En sus alegatos, procurarán las partes la mayor brevedad y concisión; **VI.-** No se podrá usar de la palabra por más de media hora cada vez. Los tribunales tomarán las medidas prudentes que procedan, a fin de que las partes se sujeten al tiempo indicado. Sin embargo, cuando la materia del negocio lo amerite, los Tribunales podrán permitir que se amplíe el tiempo marcado, o que se use por otra vez de la palabra, observándose la más completa equidad entre las partes, **VII.-** Las partes, aun cuando no concurran o renuncien al uso de la palabra, podrán presentar apuntes de alegatos, y aun proyecto de sentencia, antes de que concluya la audiencia. Los de la parte que no concurra o renuncie al uso de la palabra, serán leídos por el secretario.



de los tres días siguientes presenten sus alegatos, audiencia que se llevará a cabo concurran o no las partes y, en el caso en que se promoviere alguna prueba por alguna de las partes o si a juicio del Tribunal se estimare necesario, se abrirá una dilación probatoria de diez días, una vez transcurrido el término de tres días para la presentación de alegatos y no habiendo controversia sobre los hechos, se llevará a cabo la audiencia de alegatos; o bien, si se concedió el término de diez días a las partes, concluida la recepción de las pruebas ofrecidas por las partes y de las decretadas por el Tribunal, en su caso, el último día del término de prueba se verificará la audiencia final del incidente, concurran o no las partes. En cualquiera de los casos anteriores, el Tribunal, dentro de los cinco días siguientes, dictará su resolución.

En igual orden de ideas el artículo 361 preceptúa que todas las disposiciones sobre prueba en el juicio regulado por el Código Federal de Procedimientos Civiles, son aplicables a los incidentes, a excepción de las pruebas pericial y testimonial y que éstas se ofrecerán dentro de los primeros tres días del término probatorio, cuestión que resulta inaplicable en el incidente de costas dentro del juicio contencioso administrativo, ya que en éste las pruebas se ofrecerán dentro del mismo escrito de presentación del incidente o en la contestación a éste por lo que el presente artículo no se ajusta a las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en los casos que nos ocupan prevalecerán, incuestionablemente, las disposiciones establecidas en la Ley.

El artículo 362, preceptúa que en la resolución definitiva de un incidente, se hará la correspondiente declaración sobre costas. Es decir que en la resolución que ponga fin a un incidente se hará la declaración sobre las costas erogadas a causa de la tramitación del incidente en cuestión, al respecto cabe señalar que lo indicado en este artículo va en contravención con lo establecido en la ley adjetiva del procedimiento en materias fiscal y administrativa, ya que en el procedimiento contencioso administrativo únicamente se puede condenar en costas por el juicio en su totalidad y no en cada uno de los incidentes que se promueven que si bien es cierto si causan una mayor carga de trabajo a las partes y por ende mayores erogaciones, también lo es que el cobro de estas estaría supeditado a la resolución del juicio en lo principal.

Por lo que el cálculo de las costas erogadas dentro de los incidentes deberá regularse hasta la tasación de las costas del juicio principal de lo que por lógica se desprende que en el incidente de costas presentado al final del juicio contencioso administrativo, no se puede solicitar o no puede llevar declaración sobre costas del mismo ya que de darse dicha situación se estaría en un círculo interminable de petición de costas y de tramitación de incidentes respectivos a costas, pidiendo en cada uno de ellos, una nueva condena por el nuevo incidente; de lo anterior se desprende que dentro del juicio contencioso administrativo únicamente podrá realizarse una condena en costas que se promoverá mediante incidente una sola vez al final del juicio.

En lo que respecta al artículo 363 en donde se señala que las resoluciones, que en segunda instancia, resuelvan un incidente no admiten recurso alguno, estaremos a lo manifestado en el punto 5 del presente capítulo.

Una vez que se haya realizado la petición al pago de costas dentro del juicio y toda vez que por medio de la sentencia que resuelva el juicio se haya condenado a alguna

de las partes al pago de indemnización o costas, lo único que resta es la promoción del incidente respectivo, el cual será resuelto conforme lo señalado en líneas anteriores y será resuelto por el Magistrado Instructor de la Sala que haya conocido del juicio o bien la Sección o el Pleno que haya tenido conocimiento del mismo, esto con fundamento en la fracción VI del artículo 38 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que señala que los Magistrados Instructores tendrán las atribuciones para admitir, desechar y tramitar los incidentes y recursos que les competan, formular los proyectos de resolución, de aclaraciones de sentencia y de resoluciones de queja relacionadas con el cumplimiento de las sentencias, y someterlos a la consideración de la Sala o bien con fundamento en la fracción XI del artículo 18 que indica que son facultades del pleno dictar las sentencias interlocutoria en los incidentes que procedan en contra de los actos emitidos en el procedimiento seguido ante el Presidente del Tribunal para poner en estado de resolución un juicio competencia del Pleno o por último con fundamento en la fracción III del artículo 23 del mismo ordenamiento el cual a su vez preceptúa que es facultad de las secciones dictar las sentencias interlocutorias en los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos emitidos en el procedimiento seguido ante el Presidente de la Sección para poner en estado de resolución un asunto competencia de la propia Sección, de lo que se desprende que son estos los que tiene la facultad de admitir y tramitar dicho incidente así como de tramitar su resolución.

Ahora bien, considero que se debe tramitar el incidente de liquidación de gastos y costas o de indemnización hasta que se ha dado el cumplimiento de la sentencia porque el monto de los daños y perjuicios sólo puede conocerse hasta que cesen los efectos de la resolución viciada y dicho efectos cesarán hasta que se haya dado cabal cumplimiento a la resolución impugnada por lo que es hasta este momento en que el particular puede realizar un cálculo que contenga los daños que le ocasionó la resolución de la autoridad y los perjuicios que a causa de ésta dejó de recibir y las costas erogadas dentro del juicio contencioso administrativo.

En caso de que el particular tenga el derecho de promover el incidente de liquidación y se haya dictado la sentencia definitiva, ésta haya quedado firme y en esta se reconozca únicamente el derecho de cobro de indemnización por concepto de gastos y costas ya que no le corresponde el pago de algún otro derecho o cantidad adeudada por concepto de indemnización por daños y perjuicios; es decir, que no se haya condenado a la autoridad al cumplimiento de alguna obligación y se haya declarado la nulidad de la resolución en términos de la fracción II del artículo 52 el particular, de igual manera, podrá promover el incidente de liquidación una vez que la resolución haya quedado firme ya que es incongruente esperar hasta el momento de cumplimiento de sentencia para solicitar dicho pago, en el sentido de que no habrá cumplimiento que se deba dar ante tal resolución.

En caso de que sea la autoridad demandada la que promueva el incidente de liquidación por así corresponderle el derecho, ésta evidentemente no se tiene que esperar al cumplimiento de la sentencia por lo que una vez que haya quedado firme la misma en términos de lo establecido en el artículo 53 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo ésta podrá promover la liquidación de sus costas erogadas dentro del juicio.

Considero, en este sentido, que el término para presentar el incidente respectivo es de tres días hábiles, contados a partir del día siguiente en que haya quedado firme la sentencia o bien a partir del día siguiente en que se haya realizado el cumplimiento de sentencia, lo anterior toda vez que el Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia, establece el término en que se puede interponer el incidente ya que en ningún lugar de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo está regulado el término para interponer este, por lo que considero aplicable lo señalado por su artículo 297 el cual indica:

**ARTICULO 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.

En este sentido sabemos que la Ley Adjetiva Contencioso Administrativa no indica término o plazo alguno para el ejercicio del derecho de solicitar el pago de indemnización o costas por medio de incidente por lo que considero que según el artículo supra transcrito, las partes contarán con el término de tres días para interponerlo.

En cuanto a la regulación de aranceles para determinar el pago de costas, en materia federal no existe una tasación o arancel determinado que sirva de base para el cálculo de los montos que por concepto de pagos de honorarios se deba hacer a los abogados postulantes, a los peritos, intérpretes y traductores, a depositarios o en fin a cualquier otra persona que intervenga dentro del juicio a petición del Tribunal o de las partes y que no tenga interés jurídico en el mismo. Lo anterior ya que la prestación de servicios profesionales, en caso de los abogados, traductores, intérpretes o peritos se realiza en atención a contratos de prestación de servicios profesionales que toman en cuenta diversos criterios como la especialidad, experiencia, probidad, etc. de cada uno de éstos, para realizar dichos contratos, los cuales son regulados por cada una de las legislaciones locales de las Entidades Federativas de la República Mexicana y en el caso de que no exista dicho contrato se tomaran en cuenta los diversos aranceles vigentes en cada uno de los Estados o del Distrito Federal, en cuyo caso lo aplicable es el arancel contenido en la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal<sup>115</sup>; si el asunto estuviere localizado en el Estado de México, allí sería aplicable la Ley de arancel para el pago de honorarios de abogados y costas judiciales en el Estado de México y así correspondientemente con cada uno de los Estados en que se haya promovido un juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

---

<sup>115</sup> Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. TÍTULO SÉPTIMO De las Costas y de los Aranceles, Capítulo I De las Costas, arts. 126 a 131; Capítulo II De los Aranceles, arts. 132 a 148.

#### **IV.4. Medios de impugnación en contra de resoluciones dictadas con motivo de las costas o de la indemnización.**

Dentro del Procedimiento Contencioso Administrativo tanto el particular como la autoridad demandada cuentan con diversos medios de defensa en contra de las resoluciones dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dentro del mismo, dichos medios de defensa deben ser interpuestos en contra de las resoluciones que causan un agravio personal y directo a los intereses del cualquiera de las partes con la finalidad de restablecer el orden jurídico violado por actos arbitrarios, por la no aplicación o por la aplicación indebida de la ley.

Existen diversos medios de defensa que las partes pueden interponer en las materias tanto fiscal como administrativa antes y durante el juicio contencioso administrativo, los cuales no son materia de la presente investigación ya que los únicos medios de defensa que se analizarán son los aplicables en contra de las resoluciones dictadas con motivo del pago de costas o del pago de indemnización.

Estos medios de defensa serán procedentes en contra de la resolución que resuelva si ha o no derecho a pago de gastos y costas dentro de la sentencia del juicio principal o bien en contra de la resolución recaída al incidente de liquidación de gastos y costas, por lo que encontramos dos supuestos dentro del procedimiento contencioso administrativo federal para interponer algún medio de defensa en contra de alguna resolución con motivo de la declaratoria o condena de pago de gastos y costas o de indemnización.

En cuanto al supuesto señalado en el párrafo anterior, referente a las resoluciones dictadas con motivo del incidente de liquidación de gastos y costas, la autoridad cuenta con el recurso de revisión, el cual puede hacer valer en contra de lo resuelto en este sentido, con fundamento en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que en su parte conducente señala lo siguiente:

Artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

Las resoluciones emitidas por el Pleno, las Secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales que decreten o nieguen el sobreseimiento, las que dicten en términos de los artículos 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y 6° de esta Ley, así como las que se dicten conforme a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y las sentencias definitivas que emitan, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica o por la entidad federativa coordinada en ingresos federales correspondiente, 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 se presente ante la responsable, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación respectiva, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos:

...

**VII.** Sea una resolución en la cual, se declare el derecho a la indemnización, o se condene al Servicio de Administración Tributaria, en términos del artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

**VIII.** Se resuelva sobre la condenación en costas o indemnización previstas en el artículo 6º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

...

La autoridad demandada con fundamento en el artículo transcrito con anterioridad tiene la facultad de interponer, ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede que corresponda según la ubicación de la Instancia del Tribunal que haya resuelto el juicio, recurso de revisión en contra de las resoluciones dictadas en términos de los artículos 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y 6º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, esto es lo aplicable en contra de la resolución referente al incidente de liquidación de gastos y costas contemplados en el artículo 6º de la Ley adjetiva de la materia o bien lo aplicable en contra del incidente de liquidación de indemnización que el Servicio de Administración Tributaria debe pagar al particular demandado en términos del artículo 34 de la Ley Tributaria señalada.

Lo anterior con fundamento en la primera parte del artículo señalado en donde se menciona que las resoluciones que se dicten en términos del artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y 6º de la misma ley podrán ser impugnadas por la autoridad interponiendo recurso de revisión. Al respecto, cabe señalar que el mismo artículo le da la facultad a la autoridad demandada de interponer el mismo recurso de revisión ante idéntica instancia en contra de las resoluciones que resuelvan los juicios contenciosos ya que en este precepto se señala que el recurso será aplicable en contra de las sentencias que emita el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en su fracción I-B que corresponde a los Tribunales de la Federación conocer: De los recursos de revisión que se interpongan en contra de las sentencias definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de la misma Constitución, solo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la Ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de dicha Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno.

De lo anterior se desprende que la autoridad demandada cuenta con el Recurso de Revisión como medio de defensa en contra de cualquier resolución, ya sea definitiva o interlocutoria tratándose del incidente, cuando estas sentencias hayan sido dictadas en relación a la procedencia de indemnización por daños y perjuicios que la autoridad deba pagar al particular afectado con motivo de la resolución impugnada o bien dictadas en relación a la no procedencia del pago de gastos y costas que el particular deba realizar a la autoridad demandada, por lo que utilizará el mismo medio de defensa en contra de los dos distintos tipos de resoluciones como se dijo en contra de la sentencia definitiva y en contra de la resolución al incidente de liquidación de costas.

Dicho recurso deberá ser interpuesto por la unidad administrativa encargada de la defensa jurídica de la autoridad recurrente, éste deberá ser presentado en los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa del Circuito en el cual

radique la Sala del Tribunal que haya emitido la sentencia, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida; con el escrito de expresión de agravios, la autoridad deberá presentar una copia del mismo para el expediente y una para cada una de las partes que hubieren intervenido en el juicio contencioso administrativo, partes que serán emplazadas para que en un término de quince días comparezcan al Tribunal Colegiado correspondiente para manifestar lo que a su derecho convenga conforme al recurso interpuesto.

El último párrafo del mencionado artículo 63 de la Ley procedimental contencioso administrativo señala que dicho recurso se tramitará conforme a lo establecido en la Ley de Amparo en lo relativo al Recurso de Revisión<sup>116</sup> en donde se complementa lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en cuanto a la interposición del recurso indicando que el Recurso de Revisión se interpondrá por conducto de la autoridad que conozca del juicio, en el caso que nos ocupa, la autoridad recurrente deberá presentar ante la instancia responsable del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa su escrito de interposición el cual deberá ser interpuesto por escrito dentro del cual se expresarán los agravios que le cause la resolución o sentencia impugnada, indicando que en caso de que falten las copias mencionadas en el párrafo que precede, se requerirá al recurrente para que en el término de tres días las presente, en caso de no presentarlas se tendrá por no interpuesto dicho recurso.

En el supuesto en que el escrito de expresión de agravios se hubiere presentado en tiempo y forma con las copias necesarias para su tramitación, el expediente original será remitido al Tribunal Colegiado correspondiente el cual examinará los agravios alegados contra la resolución recurrida y cuando estime que son fundados, deberá considerar los conceptos de violación cuyo estudio omitió el juzgador; y si en la revisión de una sentencia definitiva se encontrare que la autoridad que haya conocido del juicio en primera instancia incurrió en alguna omisión que hubiere dejado sin defensa al recurrente o pudiera influir en la sentencia que deba dictarse en definitiva, revocará la recurrida y mandará reponer el procedimiento. Para la resolución de dicho recurso únicamente se tomarán en cuenta las pruebas que se hubiesen rendido ante la responsable. Admitida la revisión por el Tribunal Colegiado de Circuito, el propio tribunal resolverá lo que fuere procedente dentro del término de quince días.

En este orden de ideas, es el recurso de revisión el medio idóneo de defensa con el que cuenta la autoridad demandada, el cual es aplicable en todos los casos en que se controvierta alguna resolución dictada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya sea en sentencia definitiva que resuelva el juicio y que se pronuncie sobre la indemnización o pago de costas o bien en interlocutoria dictada en atención al incidente de liquidación de indemnización o pago de costas; recurso que será resuelto conforme lo expresado en líneas anteriores.

En lo que respecta al particular, parte actora, en los juicios que se tramiten ante el Tribunal, cabe señalar que el medio de defensa con el que éste cuenta para impugnar las resoluciones definitivas que resuelvan el juicio y que lo condenen al pago de costas a la autoridad por haber controvertido una resolución con propósitos

---

<sup>116</sup> Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Libro Primero, del Amparo en General, Título Primero de las Reglas Generales, Capítulo XI De los Recursos, arts. 82 a 94

notoriamente dilatorios o bien que le nieguen la procedencia de la indemnización por parte de la autoridad, cuando esta sea procedente, es el Juicio de Amparo Directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito en atención a las siguientes consideraciones:

El artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala, en su fracción I, que los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales. El artículo 107 del mismo ordenamiento supremo señala las bases a los que se sujetarán los procedimientos que resuelvan las controversias de las que habla el artículo 103 indicando en su parte conducente lo que se transcribe a continuación:

**Artículo 107.** Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada;

II. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución.

...

III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

a) Contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo; siempre que en materia civil haya sido impugnada la violación en el curso del procedimiento mediante el recurso ordinario establecido por la ley e invocada como agravio en la segunda instancia, si se cometió en la primera. Estos requisitos no serán exigibles en el amparo contra sentencias dictadas en controversias sobre acciones del estado civil o que afecten al orden y a la estabilidad de la familia;

b) Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan, y

...

IV. En materia administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar éstos cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo requiera como condición para decretar esa suspensión;

V. El amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá ante el tribunal colegiado de circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los casos siguientes:

...

b) En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por tribunales administrativos o judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal;

...

VII. El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa, se interpondrá ante el juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia;

Se deduce, de la transcripción anterior, en específico del inciso a) de la fracción III y del inciso b) de la fracción V, que el juicio de amparo procede cuando se reclamen actos emitidos por tribunales administrativos en donde emitan sentencias definitivas que pongan fin al juicio cuando se afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo y que dicho amparo se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito cuando, en materia administrativa, se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por tribunales administrativos o judiciales, no reparables por algún otro recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal. La ley de Amparo, al respecto señala en sus artículos 158 y 163 lo siguiente:

**Artículo 158.-** El juicio de amparo directo es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, en los términos establecidos por las fracciones V y VI del artículo 107 constitucional, y procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados.

Para los efectos de este artículo, sólo será procedente el juicio de amparo directo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales civiles, administrativos o del trabajo, cuando sean contrarios a la letra de la ley aplicable al caso, a su interpretación jurídica o a sus principios generales de Derecho a falta de ley aplicable, cuando comprendan acciones, excepciones o cosas que no hayan sido objeto del juicio, o cuando no las comprendan todas, por omisión o negación expresa.

...

**Artículo 163.-** La demanda de amparo contra una sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio, dictado por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, deberá presentarse por conducto de la autoridad responsable que lo emitió. Esta tendrá la obligación de hacer constar al pie del escrito de la misma, la fecha en que fue notificada al quejoso la resolución reclamada y la de presentación del escrito, así como los días inhábiles que mediaron entre ambas fechas; la falta de la constancia se sancionará en los términos del artículo siguiente.

De los artículos citados de la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución se desglosa que el juicio de amparo directo se presentará ante los Tribunales Colegiados de Circuito por conducto de la autoridad responsable que



emitió la sentencia definitiva, que en el presente orden de ideas se interpondrá ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en la instancia que haya conocido del juicio contencioso administrativo y que procede contra sentencias definitivas y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales administrativos como el Tribunal, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, como es en el caso que nos ocupa y que pueden ser causa de agravios la violación que se cometa en la sentencia o resolución o la violación cometida durante el procedimiento, siempre y cuando se afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, así como por violaciones a las garantías cometidas en las propias sentencias o resoluciones indicados.

De lo que se deduce que el medio de defensa con el que cuenta el particular para impugnar la sentencia definitiva en la cual la Sala del Tribunal se pronuncie acerca de la procedencia de pago de gastos y costas o de indemnización es el juicio de amparo directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito, el cual será substanciado de la siguiente manera.<sup>117</sup>

La demanda de amparo se formulará por escrito y en ésta se expresará el nombre y domicilio del quejoso y del tercero perjudicado; la autoridad responsable y la sentencia definitiva que puso fin al juicio y por la cual se solicita el amparo precisando la parte de la sentencia en la que se cometió la violación y el motivo por el cual se dejó sin defensa al agraviado. De igual manera se debe señalar la fecha en que se haya notificado la sentencia; los preceptos constitucionales cuya violación se reclame y el concepto o conceptos de la misma violación; la ley que en concepto del quejoso se haya aplicado inexactamente o la que dejó de aplicarse, cuando las violaciones reclamadas se hagan consistir en la inexacta aplicación de las leyes de fondo. El término con el que cuenta el quejoso para interponer el amparo es de quince días contados a partir del día siguiente en que haya surtido efectos la notificación de la resolución reclamada.

Con el escrito de demanda de amparo se debe exhibir copia para el expediente de la responsable y una para cada una de las partes en el juicio constitucional; copias que el Tribunal entregará a las partes, emplazándolas para que, dentro los diez días siguientes, comparezcan ante el Tribunal Colegiado de Circuito a manifestar lo que a su derecho convenga. Cuando no se presentaren las copias el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se abstendrá de remitir la demanda al Tribunal Colegiado de Circuito y prevendrá al promovente para que presente las copias omitidas dentro del término de cinco días. Transcurrido dicho término sin presentarlas, la responsable remitirá la demanda, con el informe relativo sobre la omisión de las copias al colegiado competente quien tendrá por no interpuesta la demanda; en caso de que se presenten todas las copias necesarias, se enviarán los autos del juicio contencioso administrativo al Colegiado dentro del término de tres días, rindiendo en conjunto su informe justificado.

Recibida la demanda de amparo por el Colegiado éste la examinará y la podrá desechar de plano si encuentra motivos de improcedencia, situación que comunicará a la responsable; en caso de que hubiere irregularidad en el escrito se requerirá al

---

<sup>117</sup> Según la Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Libro primero, del amparo en general; Título tercero, de los juicios de amparo directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito; arts. 166 a 191.

promoviente para que en un término de cinco días subsane las omisiones o corrija los defectos en que hubiere incurrido, si no se da cumplimiento a este requerimiento se tendrá por no interpuesta la demanda comunicándolo de igual manera a la responsable; en caso de que el Colegiado no encuentre motivo de improcedencia o defecto en el escrito de demanda, se admitirá notificando el acuerdo respectivo y en este caso el Presidente turnará el expediente dentro del término de cinco días al Magistrado relator que corresponda, a efecto de que formule el proyecto de resolución, el auto por medio del cual se realice este turno tendrá efectos de citación para sentencia, la que se pronunciará dentro de los quince días siguientes, por unanimidad o mayoría de votos.

Del mismo precepto 107 constitucional invocado con anterioridad también se desprende la facultad que el particular tiene para interponer juicio de amparo, pero en este caso indirecto ante los Juzgados de Distrito en contra de las resoluciones emitidas al concluir el juicio, como sería el caso de lo resuelto por la Sala en cuanto al incidente de liquidación de costas. Esto con fundamento en la fracción VII que señala que el amparo contra actos fuera del juicio o después de concluido, contra actos de autoridad administrativa, se interpondrá ante el juez de Distrito correspondiente y su tramitación se limitará al informe rendido por la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes ofrezcan, en la misma audiencia se presentarán los alegatos y en la misma se dictará la sentencia; al respecto la Ley de Amparo indica en la parte conducente del artículo 114 que:

**Artículo 114.-** El amparo se pedirá ante el juez de Distrito:

...

III.- Contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido.

Si se trata de actos de ejecución de sentencia, sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, pudiendo reclamarse en la misma demanda las demás violaciones cometidas durante ese procedimiento, que hubieren dejado sin defensa al quejoso.

...

De los preceptos invocados con anterioridad se hace manifiesto que en contra de la resolución dictada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con respecto al incidente de liquidación de costas o indemnización el particular cuenta con el juicio de amparo indirecto ante los Juzgados de Distrito, el cual se tramitará de la siguiente manera.<sup>118</sup>

La demanda de amparo se formulará por escrito y en ésta se expresará el nombre y domicilio del quejoso y del tercero perjudicado; la autoridad responsable y el acto que se le reclame; el quejoso manifestará, bajo protesta de decir verdad, cuáles son los hechos o abstenciones que le constan y que constituyen los antecedentes del acto reclamado o que son los fundamentos de los conceptos de violación; los preceptos constitucionales que contengan las garantías individuales violadas, así como el concepto o conceptos de las violaciones, con la demanda se exhibirán las copias

---

<sup>118</sup> Según la Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Libro primero, del amparo en general; Título segundo, del juicio de amparo ante los Juzgados de Distrito; arts. 116 a 124 y 145 a 157.

necesarias para las responsables, para el tercero perjudicado si lo hubiere y dos para el incidente de suspensión si se pidiere ésta, dicha suspensión se decretará cuando la solicite el agraviado, si no se sigue perjuicio al interés social, ni se contravienen disposiciones de orden público y si son de difícil reparación los daños o perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto; para tal efecto, el juez de Distrito, al conceder la suspensión, procurará fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio. En los casos en que proceda la suspensión pero pueda ocasionar daño o perjuicio a algún tercero, se concederá si el quejoso otorga garantía para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con la suspensión se causaren en caso de no obtener sentencia favorable en el juicio de amparo.

Recibida la demanda de amparo por el Juez de Distrito éste la examinará y la podrá desechar de plano si encuentra motivos de improcedencia; en caso de que hubiere irregularidad en el escrito, si no se hubiese expresado con precisión el acto reclamado o no se hubiesen exhibido las copias se requerirá al promovente para que en un término de tres días subsane las omisiones o corrija los defectos en que hubiere incurrido, llene los requisitos omitidos, haga las aclaraciones que corresponda, o presente las copias requeridas.

Si no se da cumplimiento a este requerimiento se tendrá por no interpuesta la demanda; en caso de que el Juzgado de Distrito no encuentre motivo de improcedencia o defecto en el escrito de demanda, se admitirá la demanda y, en el mismo auto, pedirá informe con justificación a las autoridades responsables y hará saber dicha demanda al tercer perjudicado, si lo hubiere; señalará día y hora para la celebración de la audiencia, a más tardar dentro del término de treinta días. Los jueces de Distrito que conozcan de los juicios de amparo deberán resolver si admiten o desechan las demandas dentro del término de veinticuatro horas, contadas desde la hora en que fueron presentadas.

Las responsables rendirán su informe con justificación dentro del término de cinco días, el juez de Distrito podrá ampliar dicho plazo hasta por otros cinco días, en todo caso, las autoridades responsables rendirán su informe con justificación con al menos ocho días antes de la fecha para la celebración de la audiencia constitucional; si el informe no se rinde con dicha anticipación, el juez podrá diferir o suspender la audiencia, según lo que proceda; las autoridades responsables deberán rendir su informe con justificación exponiendo las razones y fundamentos legales para sostener la constitucionalidad del acto reclamado o la improcedencia del juicio y acompañarán copia certificada de las constancias que sean necesarias para apoyar dicho informe, cuando la autoridad responsable no rinda su informe con justificación se presumirá cierto el acto reclamado.

En el juicio de amparo son admisibles toda clase de pruebas, excepto la de posiciones y las que fueren contra la moral o contra derecho, las que deberán ofrecerse y rendirse en la audiencia del juicio, con excepción de la documental que podrá presentarse con anterioridad, cuando las partes tengan que rendir prueba testimonial o pericial para acreditar algún hecho, deberán anunciarla cinco días hábiles antes del señalado para la celebración de la audiencia constitucional, sin contar el del ofrecimiento ni el señalado para la propia audiencia, exhibiendo copia de los interrogatorios con los que deban ser examinados los testigos o el cuestionario

para los peritos. El juez ordenará que se entregue una copia a cada una de las partes, para que puedan formular por escrito o hacer verbalmente repreguntas, al verificarse la audiencia. La prueba de inspección ocular deberá ofrecerse con igual oportunidad que la testimonial y la pericial.

A fin de que las partes puedan rendir sus pruebas en la audiencia del juicio, las autoridades tienen obligación de expedir con toda oportunidad a aquellas las copias o documentos que soliciten; si dichas autoridades no cumplieron con esa obligación, la parte interesada solicitará del juez que requiera a los omisos.

Cuando se trate de actuaciones concluidas, como sería en el caso del Procedimiento Contencioso Administrativo, podrán pedirse originales, a instancia de cualquiera de las partes. Si al presentarse un documento por alguna de las partes, y la otra lo objetare de falso, el juez de distrito suspenderá la audiencia para continuarla dentro de los diez días siguientes en donde se presentarán las pruebas y contrapruebas relativas a la autenticidad del documento; abierta la audiencia por medio de la cual se resuelva el amparo, se procederá a recibir las pruebas, los alegatos por escrito y acto continuo se dictará el fallo que corresponda.

Cabe recalcar el énfasis establecido en la etapa probatoria del juicio de amparo indirecto, ya que hay que recordar que este medio de defensa se interpone en contra de la resolución recaída al incidente de liquidación de costas o indemnización por lo que todo lo que haya resuelto el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en este sentido y que cause agravio al particular debe ser probado en este juicio ante los Juzgados de Distrito.

Con respecto a la procedencia del juicio de amparo indirecto y en apoyo a lo anterior se esgrimen, las tesis aisladas sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en materia civil del Cuarto Circuito y la tesis sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Primer Circuito que respectivamente se transcriben a continuación:

**INCIDENTE DE LIQUIDACIÓN DE COSTAS. SI DURANTE SU TRAMITACIÓN SE COMETEN VIOLACIONES PROCESALES, TALES COMO EL DESECHAMIENTO DE UN RECURSO INNOMINADO, PUEDEN IMPUGNARSE EN EL AMPARO INDIRECTO QUE, EN SU CASO, SE PROMUEVA CONTRA LA INTERLOCUTORIA QUE CULMINE EL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO.**

El artículo 114, fracción III, de la Ley de Amparo prevé, entre otras cuestiones, que para impugnar los actos emitidos en la fase de ejecución de sentencia, es necesario que se reclamen al promover el amparo en la vía indirecta, contra la última resolución dictada en dicho procedimiento. Por otro lado, el artículo 159, fracción IX, de la ley en cita, consigna como violación procesal, el desechamiento de los recursos a que el quejoso tuviere derecho conforme a la ley, respecto de providencias que afecten partes sustanciales del procedimiento, que produzcan un estado de indefensión. Por su parte, el diverso artículo 161 de la ley en comento, dispone que las violaciones al procedimiento enumeradas en los artículos 159 y 160 de la ley de la materia, sólo podrán reclamarse al promoverse el amparo contra la sentencia definitiva. En ese contexto, si durante la tramitación de un incidente de liquidación de costas, se cometen violaciones a las normas del procedimiento, como sería el desechamiento de un recurso innominado, es evidente que dicha situación es semejante a la hipótesis prevista en el citado artículo 159, fracción IX, y aplicando por analogía los principios que informan las reglas de procedencia

del amparo directo, respecto de infracciones al procedimiento, contenidas en los artículos del 158 al 161 de la propia ley (que también recoge lo preceptuado en el artículo 114, fracción III) no procede de inmediato el juicio de amparo indirecto contra tales infracciones procesales cometidas en la secuela del aludido incidente de liquidación de gastos y costas, pues éste necesariamente culminará con una resolución, la cual puede combatirse en amparo indirecto, en el que, se reitera, podrán reclamarse las violaciones procesales cometidas en ese procedimiento, tales como el desechamiento de un medio de impugnación innominado.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL CUARTO CIRCUITO.

**Registro No.** 168666

**Localización:** Novena Época; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; XXVIII, Octubre de 2008; Página: 2372, Tesis: IV.2o.C.53 K; Tesis Aislada; Materia(s): Común

Al respecto, se pronuncia, de igual forma, la siguiente tesis jurisprudencial.

**INCIDENTE DE COSTAS, LAS RESOLUCIONES INTERMEDIAS TOMADAS DURANTE LA SUSTANCIACIÓN DEL, DEBEN RECLAMARSE CONJUNTAMENTE CON LA QUE LO DECIDA EN DEFINITIVA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 114, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE AMPARO.**

Como el segundo párrafo del artículo 114, fracción III, de la Ley de Amparo, exige para la impugnación de los actos dictados en un procedimiento de ejecución de sentencia, como presupuesto de procedencia de la vía indirecta, que se reclame la última resolución dictada en dicho procedimiento, y ese requisito persigue, conforme con la exposición de motivos del citado ordenamiento, evitar abusos del juicio de garantías, lo que se obtiene si su procedencia contra violaciones sufridas en la ejecución de una sentencia se limita a la impugnación de la "última resolución" que se dicte en esa fase ejecutiva; el uso de una adecuada hermenéutica jurídica del referido precepto, permite considerar que por idénticas razones, es que también en tratándose de actos ejecutados después de concluido el juicio, como la incidencia de costas, debe observarse la misma regla, puesto que de considerar que el juicio de amparo biinstancial procede contra todas y cada una de las resoluciones intermedias dictadas entre la resolución que se pretende ejecutar y aquella que decide en definitiva el incidente de liquidación de costas, así sean aquellas que se tomaron en la sustanciación de éste, se obstaculizaría el cumplimiento de la correspondiente sentencia ejecutoria, al facilitarse el abuso del juicio constitucional.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO PRIMER CIRCUITO.

**Registro No.** 190499

**Localización:** Novena Época; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; XIII, Enero de 2001; Página: 1729; Tesis: XI.2o.97 C; Tesis Aislada; Materia(s): Civil

La autoridad demandada en el Juicio Contencioso Administrativo no puede interponer juicio de amparo toda vez que éste tiene por objeto, únicamente, resolver controversias que se susciten por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales, por leyes o actos de la autoridad federal que violen o restrinjan la soberanía de los estados y por leyes o actos de las autoridades de los estados que invadan la esfera de la autoridad federal, por lo que las autoridades no pueden interponer juicio de amparo pero sí recurso de revisión. Esto en atención a que las autoridades no cuentan con garantías individuales, ya que estas se entienden como aquéllos "derechos subjetivos públicos conferidos expresa o implícitamente a los

justiciables por las normas constitucionales, con el objeto de que puedan obtener las condiciones necesarias para la realización justa y eficaz de las controversias en las cuales intervienen.”<sup>119</sup>

Por lo que si el motivo del juicio de amparo es, como lo señala la fracción I de su artículo 1º, resolver las controversias que se susciten por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales y en el entendido de que las autoridades no poseen garantías individuales y de que la interposición del amparo constituye una petición de justicia al tribunal constitucional por parte del particular de que el acto que reclama afecta sus garantías individuales, se entiende que el juicio de amparo es únicamente procedente para los particulares; no óbice lo anterior, no se deja en estado de indefensión a la autoridad estableciendo diversas figuras como medio de defensa a sus intereses como en el caso que nos ocupa el Recurso de Revisión.

Por lo que estos son los medios de defensa con los que cuentan tanto el particular como la autoridad demandada para impugnar tanto la sentencia en la cual se pronuncie conforme al pago de costas o de indemnización, o bien en contra de la resolución recaída al incidente de liquidación de costas o indemnización, que como quedó expresado, en ambos casos la autoridad puede interponer recurso de revisión y el particular en el primero de ellos juicio de amparo directo y en el segundo juicio de amparo indirecto; los cuales tendrán como efecto, en caso de ser estos procedentes, que se revoque la sentencia o resolución recurrida en cuanto lo haya señalado el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa o el Juzgado de Distrito en Materia Administrativa, en consideración a los agravios expresados en el recurso de revisión o en el juicio de amparo y a las garantías violadas, restituyendo el goce de los derechos violados a la partes y en este sentido, dictando el Tribunal una nueva resolución con apego a lo preceptuado por dichas instancias del Poder Judicial Federal.

Lo anterior en cuanto a los medios de defensa que las partes en el Juicio Contencioso Administrativo pueden interponer en contra de las resoluciones dictadas con motivo del pago de gastos y costas, pero no encontrando impedimento con lo expresado anteriormente, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en su artículo 54 señala que la parte que estime contradictoria, ambigua u oscura una sentencia definitiva del Tribunal, podrá promover por una sola vez su aclaración dentro de los diez días siguientes a aquél en que surta efectos su notificación; en dicho escrito se deberá señalar la parte de la sentencia cuya aclaración se solicita e interponerse ante la Sala o Sección que dictó la sentencia, la que deberá resolver en un plazo de cinco días siguientes a la fecha en que fue interpuesto, sin que pueda variar la sustancia de la sentencia. La aclaración no admite recurso alguno y se reputará parte de la sentencia recurrida y por su parte el Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia señala en su artículo 223 lo siguiente:

**ARTICULO 223.-** Sólo una vez puede pedirse la aclaración o adición de sentencia o de auto que ponga fin a un incidente, y se promoverá ante el tribunal que hubiere dictado la resolución, dentro de los tres días siguientes de notificado el promovente, expresándose, con toda claridad, la contradicción, ambigüedad u oscuridad de las cláusulas o de las palabras cuya aclaración se solicite, o la omisión que se reclame.

---

<sup>119</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor. Constitución y Proceso Civil en Latinoamérica; Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1974

De lo que se desprende que las partes contendientes en el juicio contencioso administrativo que dentro de la sentencia o dentro de la resolución que resuelva el incidente encuentren alguna contradicción, equívoco, tergiversación pueden solicitar a la instancia del Tribunal que haya dictado la sentencia que la aclare en las partes que el promovente solicite su aclaración, esta promoción evidentemente no trascenderá en el sentido de la resolución emitida inicialmente pero si podrá aclarar en términos más claros o específicos lo que se ha resuelto en las sentencias o resoluciones. La aclaración de sentencia definitiva dictada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se podrá solicitar con fundamento en el artículo 54 de la ley adjetiva en la materia y la aclaración del auto que pone fin al incidente de liquidación de costas o indemnización con fundamento en el artículo 223 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

#### **IV.5. Procedencia del pago de costas o indemnización en segunda instancia.**

La segunda instancia dentro de una contienda judicial, es considerada como el medio de defensa que las partes interponen en contra de la sentencia emitida en primera instancia. La segunda instancia es una instancia de mera revisión de lo resuelto en la primera; es decir, en esta únicamente se revisará que la sentencia dictada en la primera haya sido dictada con estricto apego a derecho y que en dicha resolución no hayan sido violadas las garantías constitucionales por parte de la *A QUO*<sup>120</sup> en la emisión de sus sentencias. A la autoridad competente para conocer de la segunda instancia se le conoce como *AD QUEM*.<sup>121</sup>

Como ha quedado precisado en el capítulo anterior, la primera instancia lo es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en donde se resuelve el juicio contencioso administrativo, la segunda instancia está conformada por el juicio de amparo en caso de que el particular lo interponga o bien en el recurso de revisión en caso de que la autoridad demandada lo interponga. En este sentido, se considera al recurso de revisión análogo con el juicio de amparo en cuanto a que éstos conforman la segunda instancia o como medio de defensa en contra de las sentencias dictadas por el Tribunal, lo anterior encuentra su fundamento en el artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el cual en su parte conducente señala:

Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

...

I-B. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los Tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, solo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión del amparo indirecto, y en contra de las

<sup>120</sup> A quo. (Loc. lat.; literalmente, 'desde el cual'). Dicho de un juez o de un tribunal: De cuyo fallo se parte en la apelación a otra instancia superior. 22ª edición del diccionario de la lengua española de la Real Academia Española.

<sup>121</sup> Ad quem. (Loc. lat.; literalmente, 'al cual'). Dicho de un juez o de un tribunal: Que se recurre a él frente a una resolución de otro juez o tribunal inferior. 22ª edición del diccionario de la lengua española de la Real Academia Española.

resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno;

...

De lo que se colige que ambos medios de defensa de segunda instancia serán competencia, de igual manera, de los Tribunales Colegiados de Circuito y serán resueltos conforme a lo establecido en la Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Carta Magna, por lo que se debe estar a lo señalado en dichas disposiciones en cuanto a la tramitación de la segunda instancia procedente posteriormente a un juicio contencioso administrativo tramitado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El juicio de garantías, como también se le conoce al juicio de amparo, es un proceso impugnativo de carácter federal que tiene como efecto producir la nulidad del acto de autoridad que se reclame y sus efectos o bien negar la protección de la justicia federal en contra del acto reclamado que tendrá como efecto implícito confirmar el acto de autoridad. En efecto, el juicio de amparo es una institución jurídica que se desarrolla dentro del ámbito del derecho constitucional, que tiene como finalidad primordial preservar las garantías constitucionales del gobernado contra todo acto de autoridad manteniendo la supremacía de la Constitución y la aplicación de las leyes que deriven de ésta.

Por lo que se entiende que la esencia del juicio de garantías es la impugnación de actos de autoridad por violación a las garantías constitucionales, en el juicio de amparo; la litis se centra entre el acto de autoridad que atenta en contra de las garantías del particular y los conceptos de violación que en contra de dicho acto violatorio se hacen valer, por lo que el proceso se sustancia necesariamente entre una autoridad y un particular.

Dichas disposiciones contenidas en los artículos 103 y 107 constitucionales regulan los supuestos de procedencia del juicio de amparo, así como su tramitación, la forma de resolver y la de exigir el cumplimiento de sus fallos, pero no establecen la obligación para alguna de las partes en el juicio de amparo de retribuir los gastos y costas que otra u otras hubieran podido realizar con motivo de su sustanciación, es decir, que una de las partes deba cubrir costas a la otra, para compensar los gastos que hubieran tenido que efectuar por la tramitación del juicio de amparo. De ahí que como esos preceptos constitucionales, fundamentos de la ley de amparo, no previenen la figura de las costas como una obligación para las partes, dicha ley tampoco regula la institución de las costas. El juicio de amparo está concebido para tutelar los derechos fundamentales de los gobernados frente a las autoridades, anulando por medio del amparo el acto de autoridad contrario a la Constitución y, por su trascendencia y utilidad para restablecer el orden constitucional no se contempla en la ley de amparo la institución de las costas en el juicio de amparo ya que dicho juicio se creó como facultad del gobernado para poder enfrentarse a los abusos de las autoridades manteniendo el orden consagrado en los mandatos constitucionales, y es por estas características especiales que reviste que el legislador federal llegó a la conclusión de no incluir en la ley de amparo la condena al pago de costas en el juicio de garantías.

La facultad de hacer efectivo el pago de gastos y costas, no nace con la interposición de demanda en un juicio contencioso administrativo, ni pueden ser objeto de arreglo



contractual, ya que dicha facultad nace del resultado de la sentencia en donde se analiza la procedencia de la condena a gastos y costas o indemnización según lo establecido por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en cuanto a la actitud de las partes, de acuerdo con los supuestos señalados en la misma ley. Como se mencionaba anteriormente, en las instituciones y normas que rigen al juicio de amparo, no existen algunas concernientes a las costas, por lo que las sentencias dictadas en los juicios de garantías tampoco se hace algún pronunciamiento al respecto; de donde se deduce que no habiendo sentencia de condena, que decreta la procedencia al pago de las mismas, no se concede la facultad de hacerlas efectivas.

De lo anteriormente señalado que no se pueda establecer la procedencia de la condena al pago de costas en el juicio de garantías, toda vez que como se ha señalado, la contienda en dicho juicio se ventila entre la autoridad y el particular que promueve, por lo que, en esta instancia ya no es posible que se decreta la procedencia al pago de costas, ya que este cálculo no está contemplado en la Ley de Amparo, además de que dicho cálculo se debe realizar mediante el incidente correspondiente, según la ley adjetiva en la materia, y esta obviamente queda a cargo de la instancia que primeramente conoció del juicio, es decir del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ya que ante esta se realizará la tasación de las mismas y es de igual manera ésta instancia la que ha decretado su procedencia.

Dentro de algunos procesos judiciales federales mexicanos, en algunas materias distintas a la fiscal y administrativa, se señalan supuestos en que se procederá a declarar el pago de gastos y costas siempre que en segunda instancia se confirme la sentencia de primera instancia, es decir como en los casos mencionados con antelación siempre que se den dos sentencias conformes de toda conformidad, en este caso es improcedente dicha aseveración ya que como quedó explicado la segunda instancia lo constituye el juicio de amparo y el recurso de revisión sancionado por las mismas disposiciones del juicio de amparo y en estas disposiciones no se encuentra establecida el pago de gastos y costas por lo que aunque dentro de dicha segunda instancia la *ad quem* confirmara la sentencia de la *a quo* no se configuraría el supuesto señalado de dos sentencias conformes de toda conformidad.

Al respecto, se debe atender al contenido del artículo 2o. de la Ley de Amparo, en donde se establece la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles, dicho numeral establece que:

"Artículo 2o. El juicio de amparo se substanciará y decidirá con arreglo a las formas y procedimientos que se determinan en el presente Libro, ajustándose, en materia agraria, a las prevenciones específicas a que se refiere el Libro Segundo de esta Ley.

A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

De la transcripción anterior se desprende que a falta de disposición expresa en la Ley de Amparo se aplicará de manera supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles; en este sentido, dicho Código si contempla la institución de pago de costas, pero aún así no puede ser aplicable al juicio de garantías dicha institución ni con

fundamento en la supletoriedad señalada en atención a que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha precisado por medio de jurisprudencia la forma en que aplica la supletoriedad en materia de amparo en relación al Código Federal de Procedimientos Civiles la cual en seguida se transcribe textualmente.

**"SUPLETORIEDAD DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES A LA LEY DE AMPARO. REQUISITOS.** Dos son los requisitos necesarios para poder aplicar como ley supletoria de la de Amparo, el Código Federal de Procedimientos Civiles: a) Que la Ley de Amparo contemple la institución respecto de la cual se pretenda la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles, y b) Que la institución comprendida en la Ley de Amparo no tenga reglamentación o bien, que conteniéndola sea deficiente.

"Amparo en revisión 276/76. Guanos y Fertilizantes de México, S.A. 6 de febrero de 1979. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Antonio Rocha Cordero.

"Nota: Esta tesis también aparece en: Apéndice 1917-1985, Primera Parte, Pleno, tesis 86, pág. 173 (segunda tesis relacionada).

"En el Informe de 1979, la tesis aparece bajo el rubro: „SUPLETORIEDAD DE LEYES. REQUISITOS PARA APLICARSE.”

(Séptima Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Volumen: 121-126, Primera Parte. Página: 157).

De lo que se desprende que la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos civiles a la Ley de Amparo procede únicamente cuando no existe disposición aplicable o ésta es deficiente, a condición de que dicha Ley reglamentaria contemple la institución respecto de la cual se pretenda la aplicación supletoria del Código Procedimental, en este sentido cabe recalcar que la ley de amparo no contempla la institución de costas por lo que resulta improcedente la aplicación de dicha supletoriedad y en este orden de ideas no puede ser decretada la condena a costas en el juicio de amparo ni por supletoriedad a la materia.

Con apoyo a lo anterior, en el sentido de la improcedencia de la condena en costas en el juicio de amparo, se cita la tesis aislada con el título "Costas. La condena a su pago no está prevista en el marco jurídico que regula al juicio de amparo, sin que sobre tal materia resulte aplicable supletoriamente disposición alguna", sustentada por la Segunda Sala de nuestro máximo Tribunal que señala:

**COSTAS. LA CONDENA A SU PAGO NO ESTÁ PREVISTA EN EL MARCO JURÍDICO QUE REGULA AL JUICIO DE AMPARO, SIN QUE SOBRE TAL MATERIA RESULTE APLICABLE SUPLETORIAMENTE DISPOSICIÓN ALGUNA.**

Conforme a lo dispuesto en los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal de la República, así como en la Ley de Amparo, dentro de un juicio de garantías no existe la posibilidad de condenar al pago de costas a alguna de las partes, es decir, que ninguna de éstas tiene la obligación de retribuir las erogaciones que alguna o algunas de las mismas hubieren realizado con motivo de la sustanciación de ese juicio constitucional. En tal virtud, la condena en costas no constituye una institución que cobre aplicación dentro del juicio de amparo, lo que deriva de la circunstancia de que la relación procesal que subyace a éste no constituye una contienda entre particulares, sino una relación entre autoridades y gobernados, que da lugar a un medio de control de constitucionalidad cuyo objeto fundamental es verificar que los actos de autoridad respeten lo dispuesto en la Norma Fundamental; de ahí que ni siquiera por aplicación supletoria de lo dispuesto en el Código Federal de Procedimientos Civiles, sea válida la condena en costas dentro del juicio de

amparo, ya que la ausencia de regulación que sobre tal materia presenta la referida Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales debe entenderse como un silencio del legislador que lleva implícita su intención de no prever esa institución dentro del marco jurídico en comento.

**Lo subrayado es propio**

Amparo en revisión 3232/98. Socover, S.A. de C.V. y otros. 14 de abril del año 2000. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: María Elena Rosas López.

**Registro No.** 191775

**Localización:** Novena Época; Instancia: Segunda Sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; XI, Mayo de 2000; Página: 304; Tesis: 2a. XLVIII/2000; Tesis Aislada; Materia(s): Común

De lo que se reafirma que dentro del juicio de amparo no hay posibilidad de condenar al pago de costas o de indemnización a alguna de las partes, por lo que ninguna de éstas tiene la obligación de retribuir a su contraparte los gastos que se hayan causado con motivo de dicho juicio. De igual forma se confirma que ni siquiera por aplicación supletoria conforme lo dispuesto en el Código Federal de Procedimientos Civiles, será válida la condena en costas dentro del juicio de garantías, de igual manera resulta totalmente aplicable al caso la Jurisprudencia emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte en donde se indica:

**COSTAS EN LA TRAMITACIÓN DE LOS JUICIOS DE AMPARO. NO ES PROCEDENTE SU PAGO AUN CUANDO LAS LEGISLACIONES LOCALES LO CONTEMPLAN.**

Las costas constituyen una institución procesal contemplada en los procedimientos civiles del sistema jurídico mexicano, por lo que su regulación no corresponde a una materia reservada en exclusiva a la Federación, sino que se trata de una materia genérica comprendida tanto en la ley federal como en la local, pues la administración de justicia se surte en ambas esferas, que solamente se distinguen en atención al fuero en que radica la jurisdicción; asimismo, tienen su origen en la tramitación de un determinado juicio y, por ende, adquieren la naturaleza propia de la jurisdicción o fuero de la ley procesal que rija la actuación de las partes ante el órgano jurisdiccional que la aplica, y no puede regir a otro fuero o materia. En congruencia con lo anterior, y tomando en consideración que lo relativo a la normatividad del juicio de amparo, es un tema reservado al Congreso de la Unión, como órgano legislativo federal, se concluye que también lo es, en todo caso, lo que respecta a las costas en dicho juicio y, por tanto, aun cuando en las legislaciones procesales locales o en los aranceles se autorice su cobro, éste no es procedente porque, por un lado, la Ley de Amparo no contempla la condenación al pago de las mencionadas costas y, por otro, porque el juicio de garantías no es una contienda entre particulares que pudiera dar lugar a que una parte indemnice a la otra sus erogaciones con motivo de la tramitación de un juicio injustificado, por lo que no puede sostenerse que el quejoso que no obtiene la protección federal, deba pagar a su colitigante, que es la propia autoridad, o al tercero perjudicado, gasto alguno, ya que su aplicación es en toda la República, al regular el referido juicio constitucional, que es el medio de defensa por el cual los tribunales de la Federación ejercen la función de ser garantes de la Constitución, al resolver controversias suscitadas con motivo de la violación de las garantías individuales contenidas en aquélla; por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados y por actos o leyes de los Estados que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

**Lo subrayado es propio**

**Registro No.** 186041

**Localización:** Novena Época; Instancia: Primera Sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; XVI, Septiembre de 2002; Página: 101; Tesis: 1a./J. 39/2002; Jurisprudencia; Materia(s): Común

En congruencia con lo anterior, se toma en consideración que la normatividad que rige el juicio de garantías, es expedida por el Congreso de la Unión, por lo que aun cuando en las legislaciones procesales locales o en los aranceles de las entidades federativas se autorice el cobro de los gastos y costas en el juicio de amparo, éste es totalmente improcedente ya que como ah quedado señalado, la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales no contempla la condenación al pago de las mencionadas costas, por lo que como se ha expresado, no se puede sostener que el quejoso que no obtiene la protección federal, deba pagar a la autoridad que emitió el acto violante de garantías, o al tercero perjudicado, gasto alguno, por lo que ni aunque se autorice el pago de las costas en las legislaciones de las entidades federativas, será procedente toda vez que el juicio de amparo tiene un ámbito de aplicación federal y es dictado por el Congreso de la Unión, por lo que si las legislaturas locales lo aprueban, no tendrá aplicación alguna.

Únicamente podemos encontrar en la Ley de Amparo en cuanto a la condena de pago por alguna actitud de las partes dentro del juicio, la imposición de multas en los casos señalados en los artículos 81, 102, 103 y 211 de la Ley de Amparo los que señalan que:

**Artículo 81.-** Cuando en un juicio de amparo se dicte sobreseimiento, se niegue la protección constitucional o desista el quejoso, y se advierta que se promovió con el propósito de retrasar la solución del asunto del que emana el acto reclamado o de entorpecer la ejecución de las resoluciones respectivas o de obstaculizar la legal actuación de la autoridad se impondrá al quejoso o a sus representantes, en su caso, al abogado o a ambos, una multa de diez a ciento ochenta días de salario, tomando en cuenta las circunstancias del caso.

**Artículo 102.-** Cuando la Suprema Corte de Justicia o el Tribunal Colegiado de Circuito desechen el recurso de queja por notoriamente improcedente, o lo declaren infundado por haberse interpuesto sin motivo alguno, impondrán al recurrente o a su apoderado, o a su abogado, o a ambos, una multa de diez a ciento veinte días de salario; salvo que el juicio de amparo se haya promovido contra alguno de los actos expresados en el artículo 17.

**Artículo 103.-** El recurso de reclamación es procedente contra los acuerdos de trámite dictados por el presidente de la Suprema Corte de Justicia o por los presidentes de sus Salas o de los Tribunales Colegiados de Circuito.

...

Si se estima que el recurso fue interpuesto sin motivo, se impondrá al recurrente o a su representante, o a su abogado, o a ambos, una multa de diez a ciento veinte días de salario.

**Artículo 211.-** Se impondrá sanción de seis meses a tres años de prisión y multa de diez a noventa días de salario:

**I.-** Al quejoso en un juicio de amparo que al formular su demanda afirme hechos falsos u omita los que le consten en relación con el amparo, siempre que no se reclamen algunos de los actos a que se refiere el artículo 17;

**II.-** Al quejoso o tercero perjudicado en un juicio de amparo, que presente testigos o documentos falsos, y

**III.-** Al quejoso en un juicio de amparo que para darle competencia a un juez de Distrito, designe como autoridad ejecutora a una que no lo sea, siempre que no se reclamen algunos de los actos a que se refiere el artículo 17.

Estos artículos son el fundamento de las multas que se pueden establecer dentro del juicio de amparo, evidentemente dichas multas tienen origen y carácter muy diferente a los gastos y costas que se originen en dicho juicio, ya que las multas aludidas en los artículos citados son impuestas por la actuación temeraria de los quejosos dentro del juicio y esta temeridad se configura cuando en el juicio se dicte el sobreseimiento del juicio, se niegue el amparo o el quejoso se desista de la solicitud de amparo, y de autos o de las constancias del juicio, se advierte que el juicio de amparo se promovió con el propósito de retrasar la solución del asunto contenido en el acto reclamado, de entorpecer la ejecución de las resoluciones respectivas o de obstaculizar la legal actuación de la autoridad, en cuyo caso se impondrá al quejoso o a sus representantes multa de diez a ciento ochenta días de salario.

En los artículos 102 y 103 en cita se señalan las multas por interponer los recursos de queja y de reclamación, respectivamente, cuando alguno de estos haya sido interpuesto sin motivo alguno y como consecuencia estos hayan sido desechados por notoriamente improcedentes o infundados; en ambos casos se impondrá al quejoso recurrente una multa de diez a ciento veinte días de salario.

Por último en el artículo 211 se indica que se impondrá una sanción de seis meses a tres años de prisión y multa de diez a noventa días de salario al quejoso en un juicio de amparo afirme hechos falsos o al que omita los que le consten; se impondrá igual sanción al quejoso o tercero perjudicado en un juicio de amparo, que presente testigos o documentos falsos, y lo mismo será procedente en contra del quejoso que en un juicio de amparo y para efecto de darle competencia a un juez de Distrito, designe como autoridad ejecutora a una que no lo sea.

La actitud temeraria de un litigante en un juicio del orden civil, da como resultado la condena al pago de costas, cuestión que no acontece en la materia constitucional dentro de la institución del juicio de amparo ya que en esta, se impone, en el caso de temeridad de los litigantes, las sanciones especiales señaladas con antelación y no la carga de cubrir las costas, lo anterior en el sentido de que las causas de sobreseimiento, en lo general, implican temeridad o abuso del derecho, y al definirse, por medio de dichas disposiciones, cuándo se promovió el amparo o alguno de los recursos regulados por dicha ley sin motivo, se abre la posibilidad de que éstos sean sancionados conforme lo señalado por dicha ley y no que estos sean condenados al pago de costas.

De todo lo enunciado anteriormente se deduce meridianamente que no es procedente el pago de costas en segunda instancia, ya que en ésta segunda instancia, el efecto que se podría obtener con la interposición del juicio o recurso que la conforman y con una resolución favorable a éste, es que el Tribunal de alzada resuelva que la sentencia emitida por la *a quo* fue dictada conforme a derecho preservando las garantías consagradas en la Constitución o que efectivamente se revoca la resolución y se concede el amparo y protección de la justicia de la unión; en ambos casos el expediente con la resolución de la *ad quem* deberá regresar a la Sala de origen para que ésta dé cuenta de lo resuelto por la superior y ya sea que emita una nueva sentencia en el sentido indicado o que la resolución recurrida cause estado haciéndose ésta firme, sin admitir algún recurso en su contra.

Ya que la condena en costas establecida en las sentencias de los juicios contenciosos administrativos es una resolución genérica y no una prestación líquida, esta se perfecciona hasta que la sentencia del Tribunal haya causado estado, y esa sentencia corresponde dictarla al tribunal ante quien se causaron dichas costas y no al Tribunal que se erige en revisión de la constitucionalidad de las sentencias. En mismo sentido se pronunció la entonces tercera de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis aislada que a continuación se expone:

**COSTAS. SU COBRO NO PROCEDE HACERLO EN EL INCIDENTE A QUE SE REFIERE EL ARTICULO 129 DE LA LEY DE AMPARO, PORQUE NO SE CAUSAN COMO UNA CONSECUENCIA INMEDIATA Y DIRECTA DE LA SUSPENSION CONCEDIDA.**

Las costas tanto de primera como de segunda instancia no pueden ser objeto del incidente a que se refiere el artículo 129 de la Ley de Amparo, que se tramita para hacer efectiva la responsabilidad proveniente de las garantías y contragarantías que se otorgan con motivo de la suspensión, porque la condena en costas es una resolución genérica y no una prestación líquida, que se perfecciona hasta que la sentencia que las regula causa estado, y esa sentencia corresponde dictarla al tribunal ante quien se causaron.

Queja 139/65. Afianzadora Insurgentes, S. A. 13 de julio de 1966. Cinco votos. Ponente: José Castro Estrada

**Registro No.** 269856

**Localización:** Sexta Época; Instancia: Tercera Sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación; Cuarta Parte, CIX; Página: 47; Tesis Aislada; Materia(s): Común

Por lo que se concluye que es improcedente el pago de gastos y costas en segunda instancia del juicio contencioso administrativo y éstas únicamente se causarán por los generados en la substanciación de la primera instancia, es decir, del juicio contencioso administrativo.

## Capítulo V

### **Derecho Contencioso Administrativo comparado con países de América Latina y con los estados de la República Mexicana en cuanto al pago de costas o indemnización.**

En este capítulo se analizará lo establecido en tres legislaciones de Latino América, en específico en la Argentina, en Chile y en Colombia, dichas naciones han sido elegidas por la similitud que tienen con México en cuanto a su modo de impartir justicia, dichos Estados están instituidos como Repúblicas Democráticas, en caso de Argentina con sistema Federal y en el caso de Chile y Colombia con el sistema Centralista o Unitario, por lo que la única diferencia entre estos dos últimos países y México es que en nuestro país existe el Congreso de la Unión en materia federal y tantos congreso como estados conforman la federación.

En el caso de Chile y Colombia, sólo existe un legislativo y él dicta las leyes a las que está sujeta toda la república y de igual forma, solo cuentan con un Poder Judicial que aplica el derecho vigente en todo el territorio de dichos Estados. Todos ellos cuentan con idéntica división de poderes que nuestro país, cuentan con tribunales especializados según la materia en controversia y cuentan con un órgano supremo del Poder Judicial como en el caso de México la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Estas naciones, también fueron elegidas por las diferencias que existen en los procedimientos contencioso administrativos, ya que como se estudiará a continuación la estructura básica y fundamental de impartición de justicia es la misma pero dentro de la substanciación del juicio se encuentran figuras tanto análogas como figuras no contempladas dentro del juicio contencioso administrativo promovido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y el objeto de la comparación es conocer dichas instituciones y tratar de aplicar las ajustables al derecho mexicano.

De igual manera se realizará una breve comparación con las entidades federativas de la República Mexicana en cuanto a su regulación en la materia contencioso administrativa en lo concerniente a las costas. En ambos casos se analizará lo establecido en el caso de procedencia, condena y liquidación de las costas en los juicios contencioso administrativos; lo anterior, con el propósito de analizar cuáles son las soluciones normativas, las instituciones que contemplan y la aplicación que estos países y entidades federativas han dado al mismo supuesto de costas en el juicio contencioso administrativo, así como lo imperante dentro de la República Mexicana.

Cabe reiterar que el derecho comparado con los diversos ordenamientos de los países y entidades señalados en los párrafos que anteceden, son únicamente asimilados en la figura de las costas dentro del procedimiento contencioso administrativo que cada uno de estos utiliza para dirimir las controversias entabladas entre un particular y la autoridad en contra de una resolución emitida por ésta última.

## **V.1. Con Argentina.**

Con el efecto de precisar el contexto en el que se desenvuelve el poder judicial de esta nación, a continuación se presenta una somera sinopsis de su organización y funcionamiento.

La Justicia en la Argentina es administrada por el Poder Judicial de la Nación, compuesto por la Corte Suprema de Justicia, y por los demás tribunales inferiores, tanto a nivel federal como a nivel provincial. Los fallos del Poder Judicial deben ser independientes e imparciales con respecto a cualquier partidismo político, rasgo que lo diferencia de los Poderes Legislativo y Ejecutivo. Asimismo, el Poder Judicial ejerce el control de constitucionalidad de las leyes y de los actos de gobierno.<sup>122</sup>

Se entiende que la República de Argentina está compuesta para su funcionamiento en tres poderes que a saber son el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial y que dentro de este último la Corte Suprema de Justicia es el Tribunal superior con el que cuenta dicho país para dirimir sus controversias, de igual manera se comprende que debajo de dicha Corte se encuentran todos los demás tribunales y para el caso que nos ocupa dicho país cuenta con un Tribunal Fiscal de la Federación el cual tiene como competencia dirimir las controversias que se susciten entre los particulares y la Administración Federal con motivo de las resoluciones dictadas por esta última autoridad. Al igual que en México, dicho país está dividido en entidades federativas, conocidas como Provincias, veinticuatro en total, las cuales igual que aquí los Estados de la República cuentan con la facultad de expedir sus propias constituciones y leyes así como establecer los Tribunales respectivos necesarios para hacer cumplir dichas leyes. El Poder Judicial de la Nación Argentina está conformado tanto por Tribunales Federales como por Tribunales de Justicia Ordinaria.

Conforme a lo dispuesto por el numeral 114 de la Constitución Nacional de la República de Argentina corresponde a la Corte Suprema y a los tribunales inferiores de la Nación, el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución, y por las leyes de la Nación.

Como se señaló anteriormente, la máxima autoridad del Poder Judicial es la Corte Suprema de Justicia, y además es última garante de las disposiciones establecidas en la Constitución Nacional. Dicha Corte cuenta con nueve miembros los cuales son elegidos por el Presidente de la Nación con acuerdo del Senado. El Presidente de la Corte Suprema de la Nación es elegido por los demás ministros de la Corte por un periodo de un año. Además de la Corte Suprema el Poder Judicial está integrado por el Consejo de la Magistratura de la Nación, el Jurado de Enjuiciamiento, la Cámara de Casación (para causas penales), las Cámaras de Apelaciones y los Juzgados de Primera Instancia, que en materia penal a su vez, están divididos en Juzgados de Instrucción y Tribunales de Enjuiciamiento. El Consejo de la Magistratura es el órgano encargado de la administración del Poder Judicial de la Nación, cuya figura análoga en nuestro país corresponde al Consejo de la Judicatura Federal.

---

<sup>122</sup> <http://www.argentina.gov.ar/argentina/>



En cuanto a la materia que nos compete, el Contencioso Administrativo dentro de la estructura del Poder Judicial de la Nación Argentina está compuesto por el Tribunal Fiscal de la Nación, por doce Juzgados de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal y, el Tribunal que conoce de los recursos interpuestos en contra de las resoluciones dictadas por los Juzgados de Primera Instancia lo es la Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal la cual para su funcionamiento está dividida en cinco Salas. Por lo que con competencia local se encuentran los Juzgados de Primera Instancia y con competencia Federal, el Tribunal Fiscal de la Nación, en cuanto a la última instancia dentro del procedimiento contencioso administrativo, la Corte Suprema de Justicia formalmente es competente para la revisión de los casos en que se contravenga una norma constitucional, la cual interviene en los casos en que se registra arbitrariedad manifiesta, con lo cual, cualquier juicio en el que se haya formulado reserva expresa de apelar a dicho Tribunal, en caso de tal arbitrariedad, se podrá acudir a esta instancia mediante Recurso Extraordinario al Tribunal Supremo.

Se puede deducir que Argentina orgánicamente es muy similar a nuestro país, contando con un Tribunal Supremo, un Tribunal Fiscal de la Nación, Juzgados de Primera Instancia y Tribunales de Segunda Instancia, dentro de estos Tribunales cuenta con los propios especializados en la materia contencioso administrativa federal; de igual manera dichos Juzgados y Tribunales, para impartir justicia, se encuentran divididos por especialización en las distintas materias. La diferencia más significativa de Argentina radica en que dicho país los juicios si causan costas judiciales, entendidas estas como la retribución que se debe hacer a los Tribunales con motivo de su impartición de Justicia, institución que está determinantemente prohibida en nuestro país, de hecho parte del presupuesto del Poder Judicial de la Nación proviene de las Tasas Judiciales. A manera de ejemplo se menciona que durante 2003 por este concepto se recibieron \$7.500.000 (US\$ 2.238.805), lo que significó un 1,08% de su presupuesto total. Dicho gravamen se paga una única vez y debe ser abonado por el actor o por quien reconviene. Al finalizar el juicio, dicho monto integrará las costas del juicio. La Tasa es del 2.50% sobre el monto de la demanda.<sup>123</sup>

Dentro del procedimiento contencioso administrativo, como dentro de las diversas materias, si se causan costas en los juicios que se tramiten ante los Juzgados y Tribunales competentes, dentro de dichos procedimientos se causan las costas judiciales propiamente dichas así como las costas procesales comprendiendo todos los gastos erogados dentro del juicio por las partes, las cuales serán soportadas por la parte vencida dentro de dicho procedimiento; al respecto, la legislación vigente en Argentina señala lo siguiente:

Constitución Nacional de Argentina.<sup>124</sup>

**Artículo 5.-** Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas

---

<sup>123</sup> Reporte de la Justicia. Tercera Edición 2006-2007. Centro de Estudios de Justicia de las Américas

<sup>124</sup> <http://www.senado.gov.ar/web/interes/constituciones/cuerpo1.php>

condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.

**Artículo 20.-** El Congreso podrá en el territorio de la nación:

...

Establecer tribunales inferiores a la Corte Suprema de Justicia; crear y suprimir empleos, fijar sus atribuciones, dar pensiones, decretar honores, y conceder amnistías generales.

**Artículo 108.-** El Poder Judicial de la Nación será ejercido por una Corte Suprema de Justicia, y por los demás tribunales inferiores que el Congreso estableciere en el territorio de la Nación.

Ley 25.964 Tasa por actuaciones ante el Tribunal Fiscal de la Nación<sup>125</sup>

**Artículo 1.** **Ámbito.** Las actuaciones ante el Tribunal Fiscal de la Nación, organismo dependiente de la Subsecretaría de Ingresos Públicos de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Producción, creado por la Ley 15.265, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en las delegaciones fijas o móviles que se establezcan en cualquier lugar de la República Argentina, estarán sujetas a la tasa que se establece en la presente ley, salvo las exenciones dispuestas en éste u otro texto legal.

**Artículo 2.** **Tasa.** A todas las actuaciones, cualquiera sea su naturaleza, susceptibles de apreciación pecuniaria se aplicará una tasa del dos con cincuenta centésimos por ciento (2,50%), siempre que la presente ley u otra disposición legal no establezca una solución especial para el caso. Esta tasa se calculará sobre el importe total cuestionado (incluyendo sanciones), y/o el valor de la mercadería comisada o prohibida, que constituya la pretensión del recurrente o demandante.

En el recurso de amparo la tasa por actuaciones se integrará en concepto de monto fijo en la suma de pesos ochenta (\$ 80).

Las ampliaciones de recurso o demanda estarán sujetas a la tasa, como si fueran juicios independientes del principal.

**Artículo 3.** **Oportunidad y forma de pago.** La tasa será abonada por la parte actora o recurrente, en su totalidad, en el acto de iniciación de las actuaciones, sin perjuicio de su posterior reajuste al tiempo de practicarse la liquidación definitiva, si ésta arrojase un mayor valor que el considerado al inicio, con exclusión de los incrementos por intereses devengados desde el pago inicial de la tasa.

De no efectuarse el pago de la tasa, se aplicará lo dispuesto por el artículo 7° de la presente ley.

La falta de pago de la tasa no obstaculizará la prosecución de las actuaciones.

**Artículo 4.** La tasa establecida por la presente ley se ingresará mediante la utilización de estampillas fiscales por depósito realizado en la misma forma y modo en que se efectivizan los demás impuestos o impresión mecánica de su valor por máquinas timbradoras sobre los formularios que al efecto establezca la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Economía y Producción.

La eventual devolución de excedentes, así como las transferencias que resulten pertinentes, se notificarán por cédula a la Administración Federal de Ingresos Públicos.

A los efectos dispuestos en el párrafo anterior, la comunicación podrá efectuarse por carta certificada con aviso de retorno al domicilio denunciado por el organismo recaudador o al constituido en la causa.

<sup>125</sup> <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=102184>

**Artículo 5.** Reducción de la tasa. La tasa se reducirá al tercio cuando prosperen excepciones previas que pongan fin al litigio y en las causas que finalicen por desistimiento de la actora anterior a la contestación del traslado del recurso por el fisco nacional.

En estos casos, el tribunal ordenará la devolución del excedente, conforme al artículo 4° de la presente ley.

**Artículo 6.** Costas. La tasa por actuaciones integrará las costas del juicio y será soportada, en definitiva, por las partes, en la misma proporción en que dichas costas deban ser satisfechas.

Si la parte que iniciare las actuaciones estuviere exenta del pago de la tasa y el fisco nacional resultase vencido con imposición de costas, éste igualmente deberá abonar la tasa establecida por la presente ley, calculada al valor del momento del inicio de las actuaciones.

Si las costas se hubieren impuesto en el orden causado, la parte no exenta pagará la mitad de la tasa por actuaciones.

En su caso, el fisco nacional efectuará las devoluciones que correspondan a la parte contraria.

No se archivará, ningún expediente sin la previa certificación, por el Secretario General del Tribunal, de la inexistencia de deuda en concepto de tasa por actuaciones.

**Artículo 7.** Incumplimiento del pago de la tasa por actuaciones.

Procedimiento. Las resoluciones que ordenaren el pago de la tasa por actuaciones, deberán cumplirse dentro de los cinco días siguientes a la notificación, personal o por cédula, de la parte obligada al pago o de su representante.

Transcurrido ese término sin que se hubiere efectuado el pago o manifestado la oposición fundada a éste, y constatado el incumplimiento, el secretario general del Tribunal librará el certificado de deuda ordenado por la vocalía, el que será título habilitante para que se proceda a su cobro.

Desde el vencimiento del plazo a que se refiere el primer párrafo del presente artículo, la suma adeudada en concepto de tasa por actuaciones devengará intereses resarcitorios, a los cuales será aplicable lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 11.683, texto ordenado en 1998 y sus modificaciones. Si fuera necesario recurrir a la vía judicial para hacer efectivo el crédito en concepto de tasa por actuaciones, el importe adeudado devengará intereses punitivos según lo dispuesto por el artículo 52 de la citada ley.

En el caso que medie oposición fundada se podrá ordenar la formación de incidente por separado.

Ninguna de las circunstancias expuestas impedirá la prosecución del trámite normal del juicio.

**Artículo 8.** Sanciones disciplinarias. Las partes y demás personas vinculadas con el proceso que no aportaren los elementos necesarios para la determinación de la tasa, podrán ser pasibles, mediante resolución fundada, de sanciones disciplinarias y/o pecuniarias, según lo dispuesto por el artículo 162 de la Ley 11.683, texto ordenado en 1998 y sus modificaciones, y por el artículo 1144 del Código Aduanero.

**Artículo 9.** Exenciones. Estarán exentas del pago de la tasa por actuaciones las personas que actúen con beneficio de litigar sin gastos. El trámite tendiente a obtener el beneficio también estará exento de tributar.

Esta exención podrá invocarse o acreditarse tanto al comienzo como durante el trámite de las actuaciones.

Si la resolución sobre el beneficio fuere denegatoria, se pagará la tasa por actuaciones correspondientes al proceso luego de dictarse esa resolución. Recaída la sentencia definitiva del Tribunal Fiscal de la Nación, la parte que no gozare del beneficio, si resultare vencida con imposición de costas deberá abonar la tasa establecida por la presente ley en su totalidad.

En el supuesto de litigantes concursados civil o comercialmente, la tasa por actuaciones que corresponda a dicha parte podrá ser reducida hasta en un cincuenta por ciento (50%).

**Artículo 10.** Responsabilidad de los secretarios del Tribunal Fiscal de la Nación. Será responsabilidad de los secretarios generales y secretarios de vocalía velar por el cumplimiento de las obligaciones que emanan de la presente ley. A ese efecto, deberán facilitar las causas a los encargados de la percepción de la tasa en las oportunidades en que esta ley prevé su ingreso, y verificar el pago, ajustándose además a lo establecido por el artículo 7° de la presente, y procurando evitar demoras que obstaculicen la sustanciación del proceso. El incumplimiento de estos deberes se considerará falta grave.

**Artículo 11.** Normas supletorias. Se aplicará en forma supletoria la Ley 11.683, texto ordenado en 1998 y sus modificaciones, y la recaudación del presente gravamen estará a cargo de la Administración Federal de Ingresos Públicos.

**Artículo 12.** Destino de lo recaudado. La recaudación de la tasa establecida por la presente ley ingresará a la Tesorería General de la Nación, dependiente de la Subsecretaría de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda.

#### Ley N° 11.683 Procedimiento Fiscal<sup>126</sup>

##### Título I Capítulo IV Del Pago

##### Intereses y Costas

**Artículo 30.** La Administración Federal de Ingresos Públicos podrá disponer el pago directo de intereses y costas causídicas (honorarios, etcétera), aprobados en juicio, con fondos de las cuentas recaudadoras y cargo de oportuno reintegro a las mismas. Estos pagos se efectuarán mediante consignación judicial, observándose en lo pertinente las disposiciones del Decreto N° 21.653/45.

Este régimen será de aplicación en todos los casos de impuestos, derechos o contribuciones a cargo de la Administración Federal De Ingresos Públicos, respecto de los cuales se halle o fuera autorizada para hacer directamente devoluciones con fondos de las cuentas recaudadoras.

##### Capítulo VI intereses, ilícitos y sanciones

##### Intereses resarcitorios

**Artículo 37.** La falta total o parcial de pago de los gravámenes, retenciones, percepciones, anticipos y demás pagos a cuenta, devengará desde los respectivos vencimientos, sin necesidad de interpelación alguna, un interés resarcitorio.

La tasa de interés y su mecanismo de aplicación serán fijados por la Secretaría de Hacienda dependiente del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos; el tipo de interés que se fije no podrá exceder del doble de la mayor tasa vigente que perciba en sus operaciones el Banco de la Nación Argentina.

Los intereses se devengarán sin perjuicio de la actualización del artículo 129 y de las multas que pudieran corresponder por aplicación de los artículos 39, 45, 46 y 48.

La obligación de abonar estos intereses subsiste no obstante la falta de reserva por parte de la Administración Federal de Ingresos Públicos al percibir el pago de la deuda principal y mientras no haya transcurrido el término de la prescripción para el cobro de ésta.

En caso de cancelarse total o parcialmente la deuda principal sin cancelarse al mismo tiempo los intereses que dicha deuda hubiese devengado, éstos,

---

<sup>126</sup> <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=18771>

transformados en capital, devengarán desde ese momento los intereses previstos en este artículo.

En los casos de apelación ante el Tribunal Fiscal de la Nación los intereses de este artículo continuarán devengándose.

#### Capítulo VI intereses, ilícitos y sanciones

**Artículo 52.** Cuando sea necesario recurrir a la vía judicial para hacer efectivos los créditos y multas ejecutoriadas, los importes respectivos devengarán un interés punitivo computable desde la interposición de la demanda.

La tasa y el mecanismo de aplicación serán fijados con carácter general por la Secretaría de Hacienda dependiente del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, no pudiendo el tipo de interés exceder en más de la mitad la tasa que deba aplicarse conforme a las previsiones del artículo 37

#### Título II Capítulo III De la Sentencia del Tribunal

**Artículo 184.** La parte vencida en el juicio deberá pagar todos los gastos causídicos y costas de la contraria, aún cuando ésta no lo hubiere solicitado. Sin embargo la Sala respectiva podrá eximir total o parcialmente de esta responsabilidad al litigante vencido, siempre que encontrare mérito para ello, expresándolo en su pronunciamiento bajo pena de nulidad de la eximición. A los efectos expresados serán de aplicación las disposiciones que rigen en materia de arancel de abogados y procuradores para los representantes de las partes y sus patrocinantes, así como las arancelarias respectivas para los peritos intervinientes.

Cuando en función de las facultades del artículo 164 el Tribunal Fiscal de la Nación recalifique la sanción a aplicar, las costas se impondrán en el orden causado. No obstante, el Tribunal podrá imponer las costas al Fisco Nacional, cuando la tipificación de la sanción recurrida se demuestre temeraria o carente de justificación.

De la legislación Argentina consultada y transcrita con anterioridad se desprende claramente el procedimiento que ha de llevarse ante el Tribunal Fiscal de la Nación en materia de costas; como se aprecia de lo expuesto, existe una ley creada exclusivamente para regular las tasas por actuaciones ante dicho Tribunal en el cual se establecen los supuestos de procedencia así como las reducciones o excepciones a dicha tasa, la forma de pago y lo procedente en caso de incumplimiento así como el destino de los recursos recaudados por este medio cuando medularmente en su texto indica que todas las actuaciones ante el Tribunal Fiscal de la Nación estarán sujetas a la tasa de 2.50% sobre el importe total incluyendo sanciones. De igual manera señala que promovido el recurso de amparo en contra de algunas de las resoluciones dictadas por el Tribunal procederá como tasa la cantidad de \$80 que equivale aproximadamente a \$277 pesos mexicanos<sup>127</sup> y en el mismo sentido se señala que las ampliaciones a los recursos promovidos o a la demanda causarán una nueva tasa, considerando a estas promociones como juicio separado del principal.

En dicha ley se especifica que las tasas serán abonadas por la parte actora o recurrente en el acto de iniciación de las actuaciones, es decir, en el momento de iniciar sus promociones sin menoscabo de que en el momento de la liquidación, dichas cantidades sean reajustadas; dicha tasa será se ingresará del modo en que se efectivizan los demás impuestos. Esta tasa podrá ser reducida en un tercio cuando prosperen excepciones previas que pongan fin al litigio y en los juicios que finalicen

---

<sup>127</sup> Fuente: currency converter. <http://www.xe.com>

por desistimiento de la actora previo a la contestación del recurso por el fisco nacional; en estos casos, se ordenará la devolución del excedente.

La tasa por actuaciones será integrada por las costas en el juicio y será soportada por las partes, en la misma proporción en que dichas costas deban ser satisfechas. En caso de que la parte que iniciare las actuaciones estuviese exenta del pago de la tasa y el fisco nacional resultase vencido con imposición de costas, éste igualmente deberá abonar la tasa establecida por la presente ley, calculada al valor del momento del inicio de las actuaciones.

Si las costas se hubieren impuesto como lo señalado anteriormente, la parte que inició las actuaciones y que no estuviera exenta de pago, cubrirá la mitad de la tasa por actuaciones, en cuyo caso el fisco nacional efectuará las devoluciones que correspondan a la parte contraria. La eventual devolución de excedentes, así como las transferencias realizadas, se notificarán por cédula a la Administración Federal de Ingresos Públicos. No siendo óbice con lo anterior, la falta de pago de la tasa no obstaculizará la continuación de las actuaciones pero a fin de garantizar el pleno cumplimiento de esta obligación no se archivará, ningún expediente sin la previa certificación realizada por el Secretario General del Tribunal, de la inexistencia de deuda en concepto de tasa por actuaciones.

En cuanto al incumplimiento del pago de la tasa por actuaciones cabe señalar que las resoluciones que ordenen el pago de la tasa por actuaciones deberán cumplirse dentro del plazo de cinco días contados a partir del día siguiente de la notificación, personal o por cédula, a la parte obligada al pago o a su representante. En caso de que haya transcurrido dicho término sin que se hubiere efectuado el pago o manifestado la oposición fundada a dicha resolución, se extenderá un certificado de deuda el cual tendrá el carácter de título habilitante, documento equivalente a los títulos ejecutivos en nuestro país, para que se proceda a su cobro.

En el caso que medie oposición fundada el incidente respectivo se formulará por separado en donde ninguna de las circunstancias expuestas impedirá la prosecución del trámite normal del juicio. En caso de que el plazo de cinco días señalado con anterioridad haya fenecido sin que se haya realizado el pago indicado, la suma adeudada por concepto de tasa por actuaciones devengará intereses resarcitorios y en caso de que sea necesario hacer efectivo el cobro de dicha tasa por medio de la vía judicial, el importe adeudado devengará intereses punitivos; en cuanto a la tasa tanto de los intereses resarcitorios como de los punitivos, éstas serán fijadas por la Secretaria de Hacienda, en cuyo caso dichos intereses no podrá exceder del doble de la mayor tasa vigente que perciba en sus operaciones el Banco de la Nación Argentina, estos intereses se devengarán sin perjuicio de las actualizaciones correspondientes.

Dentro del mismo ordenamiento legal se establece que estarán exentas del pago de la tasa por actuaciones las personas que actúen con beneficio de litigar sin gastos, la acreditación de dicha exención se podrá realizar en el comienzo o durante el trámite de las actuaciones. En caso de que se negare el beneficio de litigar sin gastos la tasa por actuaciones correspondientes al proceso será cubierta en su totalidad luego de dictarse la resolución, es decir una vez pronunciada la sentencia definitiva del Tribunal Fiscal de la Nación, la parte que no gozare del beneficio aludido, y en

caso de resultar ésta vencida y sentenciada con imposición de costas la misma deberá abonar la tasa establecida en su totalidad.

Por último dicha ley señala el destino de los montos recaudados con motivo de las tasas por actuaciones ante el Tribunal Fiscal de la Nación, los cuales serán ingresados a la Tesorería General de la Nación, dependiente de la Subsecretaría de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda de la Argentina.

Por su parte la ley de procedimiento fiscal preceptúa que la Administración Federal de Ingresos Públicos colocará el pago directo de intereses y costas aprobados en juicio, con fondos de las cuentas recaudadoras y cargo de oportuno reintegro a las mismas; es decir, la autoridad con conocimiento de las cuentas de las personas acreedoras al pago de costas, mediante consignación judicial, podrá realizar el depósito de los adeudos por este concepto a las cuentas indicadas por los particulares, figura similar en nuestro procedimiento fiscal lo es el pago de devoluciones realizado por el Servicio de Administración Tributaria a la cuenta de los contribuyentes por medio de la cuenta CLABE. En el mismo ordenamiento es en donde se indica que a falta de pago de las tasas establecidas como costas en los juicios o si hay necesidad de que estas sean cobradas por medio de la vía judicial, se devengarán un intereses los cuales serán contados desde el vencimiento del plazo para pago y sin perjuicio del cobro de dicho interés, también se cobrarán las actualizaciones procedentes.

En el mismo ordenamiento legal se establece que la parte vencida en el juicio pagará todos los gastos generados dentro del mismo, así como las costas, aún cuando ésta no las hubiere solicitado, en algunos casos de excepción la Sala del conocimiento podrá eximir de esta obligación al litigante vencido, siempre que dicha resolución se encuentre totalmente fundada y motivada; de igual manera el Tribunal podrá imponer las costas al Fisco Nacional, cuando la tipificación de la sanción recurrida se demuestre temeraria o carente de justificación. De todo lo anterior se desprende que se utiliza para la condena en costas la teoría del vencimiento en la cual con el simple hecho de que una de las partes haya sido vencida en el juicio esto le causa aparejadamente la condena en costa.

En este sentido, serán de aplicación las disposiciones contenidas en la Ley 21.839 la cual regula los aranceles profesionales y las tasas judiciales, ya que esta rige en materia de arancel de abogados y procuradores para los representantes de las partes y sus patrocinantes, así como la Ley 24.432 en donde se regula el procedimiento para realizar la tasación de los peritos intervinientes.

Dichas disposiciones arancelarias, en lo aplicable a la materia contencioso administrativa, básicamente, señalan lo siguiente:

En la Ley 21.839 relativa a los aranceles profesionales y tasas judiciales es en donde se regulan los honorarios para los abogados y procuradores que intervengan en los juicios por su actividad judicial o extrajudicial, cuando la competencia correspondiere a los tribunales nacionales de la Capital Federal y los tribunales nacionales con asiento en las provincias de la Argentina. Al respecto la actividad profesional de los abogados y procuradores se presume de carácter oneroso salvo en los casos en que conforme a excepciones legales pudieran o debieran actuar gratuitamente, como en

el caso del patrocinio o representación a los ascendientes, descendientes o cónyuge del profesional.

A efecto de delimitar los honorarios de los abogados, estos podrán pactar que los honorarios por su participación podrán consistir en proporción a los resultados de los juicios en los que intervengan. En todo caso, los honorarios del abogado no podrán exceder del 40% del resultado económico obtenido, esto sin perjuicio del derecho de los profesionales a percibir los honorarios que se declaren a cargo de la parte contraria por concepto de costas.

Se indica que para fijar el monto del honorario se considerará el monto del asunto, la naturaleza y complejidad del mismo, el resultado del juicio, el mérito de la labor profesional, apreciada por la calidad, eficacia y extensión del trabajo, la actuación con respecto a la celeridad procesal y la trascendencia jurídica, moral y económica que tuviere el asunto para casos futuros tanto para el cliente como para la contraparte. Tomando en cuenta dichas pautas, se indica que los honorarios de los abogados, en primera instancia, serán fijados entre el 11 y el 20 % del monto del proceso y los honorarios del abogado de la parte vencida serán fijados entre el 7 y el 17 % sobre el mismo monto y que dichos honorarios no podrán ser regulados en sumas inferiores a quinientos pesos en los procesos de conocimiento, trescientos pesos en los procesos de ejecución y doscientos en los procesos voluntarios.

Los honorarios de los procuradores serán fijados entre un 30 y 40 %, de lo que le correspondiere a los abogados, cabe mencionar brevemente, para delimitar el presente contexto, la diferencia entre abogado y procurador y ésta radica básicamente en que el procurador es la persona encargada del manejo de la técnica procesal el cual realizará las actuaciones procesales como presentación de promociones y recepción de notificaciones, etc., mientras que el abogado es el encargado de asesorar legalmente a su cliente, realizar el estudio y análisis del caso, realizar la investigación necesaria para la correcta tramitación del juicio realizando en los escritos que se presenten dentro del proceso y actuará directamente dentro del proceso en las audiencias y demás actos de comunicación verbal con las autoridades que resuelvan el juicio. Las actuaciones de segunda o tercera instancia, serán reguladas entre el 25 y 35 % de la cantidad fijada por concepto de honorarios en la primera instancia, en caso de resultar vencedor en dichas instancias la tasa aplicable será del 35%.

Se considerará monto del proceso la suma que resultare de la sentencia o a falta de esta se considerará monto del proceso la suma que, a criterio del Tribunal, hubiera correspondido, en caso de haber prosperado el juicio, en caso de dictarse sentencia en esta se regulará el honorario de los profesionales de ambas partes, los honorarios regulado judicialmente deberán pagarse por la parte condenada en costas, dentro de los treinta días de notificado el auto firme, si no se fijare un plazo menor. En el supuesto que dicho pago no se efectuare, el profesional podrá reclamar el pago al cliente por medio de la vía de ejecución de sentencia.

En la ley 24.432 relativa a los honorarios profesionales es en donde se regulan los honorarios para los peritos en donde se señala que los jueces ante los cuales se substancie el procedimiento son los que deberán regular los honorarios tanto a los abogados y procuradores como a los peritos, en el caso de estos últimos en atención



a la labor desarrollada dentro del proceso judicial y sin atender a los montos o porcentuales establecidos en los regímenes arancelarios nacionales que anteriormente se citaron, esto cuando la naturaleza, tiempo invertido, calidad o resultado de la tarea realizada o el valor de los bienes que se consideren, indicaren razonablemente que la aplicación de esos aranceles ocasionaría una desproporción entre la importancia del trabajo efectivamente cumplido y la retribución que en virtud de aquellas normas arancelarias habría de corresponder.

En tales casos, se podrá dejar sin efecto todas las normas arancelarias que rijan la actividad de los profesionales o expertos que actúen como auxiliares de la justicia, por labores desarrolladas en procesos judiciales y el juez en atención a estas consideraciones fijará el importe que deba pagarse por concepto de honorarios a dichos peritos, los cuales a su vez, pueden pactar con sus clientes la retribución de sus honorarios, sin sujeción a las escalas contenidas en las correspondientes normas arancelarias, en todo caso, los honorarios quedarán a cargo de la parte condenada en costas.

Ahora bien, en el mismo sentido, las provincias de la Argentina cuentan con su propia legislación en materia contenciosa administrativa, las cuales en términos generales siguen lo dispuesto por la legislación federal, a manera ejemplificativa se transcribe a continuación lo establecido en el Código Contencioso Administrativo en cuanto a costas y a la competencia en los juicios contencioso administrativos en la Provincia de Buenos Aires, en el entendido que las demás provincias cada una con sus respectivos códigos siguen el mismo orden de ideas establecidos en dicha ley, la cual en su parte conducente señala:

LEY 12.008 Código Contencioso Administrativo

Título I  
Del Proceso Administrativo  
Capítulo I  
De la Competencia Contencioso Administrativa

**ARTICULO 1.- Cláusula general de la materia contencioso administrativa**

1.- Corresponde a los tribunales contencioso administrativos el conocimiento y decisión de las pretensiones que se deduzcan en los casos originados por la actuación u omisión, en el ejercicio de funciones administrativas, de los órganos de la Provincia, los Municipios, los entes descentralizados y otras personas, con arreglo a las prescripciones del presente Código.

2.- La actividad de los órganos del Poder Ejecutivo, de los Municipios y de los demás entes provinciales o municipales, se presume realizada en el ejercicio de funciones administrativas y regida por el derecho administrativo. Procederá esta presunción aun cuando se aplicaren por analogía normas de derecho privado o principios generales del derecho.

**ARTICULO 2º.- Casos incluidos en la materia contencioso administrativa.**

La competencia contencioso - administrativa comprende las siguientes controversias:

1. Las que tengan por objeto la impugnación de actos administrativos, de alcance particular o general, y de ordenanzas municipales. Quedan incluidas en este inciso las impugnaciones que se deduzcan en contra de las resoluciones emanadas del Tribunal de Cuentas, del Tribunal Fiscal y de cualquier otro Tribunal de la Administración Pública, así como las que se deduzcan en contra de actos sancionatorios dispuestos en el ejercicio de la policía administrativa - a excepción de aquéllas sujetas al control del órgano

judicial previsto en los artículos 166, segundo párrafo, 172 y 216 de la Constitución de la Provincia y 24 inciso 3) de la Ley 11.922.

2. Las que se susciten entre prestadores de servicios públicos o concesionarios de obras públicas y usuarios, en cuanto se encuentren regidas por el derecho administrativo.

3. Aquéllas en las que sea parte una persona pública no estatal, cuando actúe en el ejercicio de prerrogativas regidas por el derecho administrativo.

4. Las que versen sobre la responsabilidad patrimonial, generada por la actividad lícita o ilícita de la Provincia, los Municipios y los entes públicos estatales previstos en el artículo 1°, regidas por el derecho público, aún cuando se invocaren o aplicaren por analogía normas del derecho privado.

5. Las relacionadas con la aplicación de tributos provinciales o municipales.

6. Las relativas a los contratos administrativos.

7. Las que promuevan los entes públicos estatales previstos en el artículo 1°, regidas por el derecho administrativo.

8. Las relacionadas con la ejecución de tributos provinciales.

9. Las que versen sobre limitaciones al dominio por razones de interés público, servidumbres administrativas y expropiaciones.

La enunciación anterior es meramente ejemplificativa. No implica la exclusión del conocimiento por los tribunales contencioso-administrativos de otros casos regidos por el derecho administrativo.

**ARTÍCULO 12.- Pretensiones.** En el proceso contencioso-administrativo podrán articularse pretensiones con el objeto de obtener:

...

3. El resarcimiento de los daños y perjuicios causados.

...

**ARTÍCULO 19.- Pago previo en materia tributaria.**

1. Será obligatorio el pago previo a la interposición de la demanda, cuando se promueva una pretensión contra un acto administrativo que imponga una obligación tributaria de dar sumas de dinero.

2. Antes de correr traslado de la demanda, el Juez verificará el cumplimiento de este requisito procesal, a cuyo fin procederá a intimar al demandante el pago de la suma determinada, con exclusión de las multas y recargos, dentro del plazo de diez (10) días, bajo apercibimiento de desestimar por inadmisión la pretensión.

3. El pago previo no será exigible cuando:

a) Su interposición configurase un supuesto de denegación de justicia.

b) Se deduzca una pretensión meramente declarativa. En este supuesto, la autoridad provincial o municipal tendrá derecho a promover contra el demandante el correspondiente juicio de apremio.

**ARTÍCULO 23.- Oportunidad. Caducidad de las medidas cautelares.**

1. Las medidas cautelares podrán solicitarse en modo anticipado, simultáneo o posterior a la promoción de la demanda. Se decretarán sin audiencia de la otra parte; sin perjuicio de lo cual el juez, en atención a las circunstancias del caso, podrá requerir un informe previo a la parte demandada o a la alcanzada por la medida solicitada, que deberá ser contestado en un plazo no mayor de cinco (5) días.

2. Se producirá la caducidad de pleno derecho de las medidas cautelares decretadas con anterioridad a la demanda, en los siguientes supuestos:

a) Tratándose de una pretensión de anulación, si estando agotada la vía administrativa, la demanda no fuere interpuesta dentro de los treinta (30) días siguientes al de la notificación de la medida cautelar. El plazo de caducidad correrá a partir del día siguiente al de la notificación del acto que agote la vía administrativa.

b) En los demás supuestos, de acuerdo a lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil y Comercial.

3. En caso de decretarse la caducidad por vencimiento de los plazos previstos en este artículo, las costas y los daños y perjuicios causados, serán a cargo de quien hubiese obtenido la medida cautelar anticipada. Esta no podrá solicitarse nuevamente por la misma causa.

#### **ARTÍCULO 24.- Contracautela.**

1. Si se hiciere lugar a la medida cautelar, el juez fijará el tipo y monto de la caución que deberá prestar el peticionante por las costas, daños y perjuicios que se derivaren en caso de haberla peticionado sin derecho. El juez graduará el tipo y monto de la caución, de acuerdo con la mayor o menor verosimilitud del derecho y las circunstancias del caso.

...

3. En los supuestos de pretensiones deducidas en materia de empleo público o en materia previsional por los agentes o reclamantes de beneficios previsionales, o a quien interviniere en el proceso con beneficio para litigar sin gastos, se exigirá únicamente la caución juratoria.

**ARTICULO 50.- Sentencia que hace lugar a la pretensión.** La sentencia que haga lugar a la pretensión podrá decidir:

...

6. El resarcimiento de los daños y perjuicios reclamados. A tal efecto, fijará la cuantía de la indemnización o, cuando por las características del caso ello no fuere posible, establecerá las bases para la liquidación del monto indemnizable, cuya definitiva determinación quedará diferida a la etapa de ejecución de la sentencia.

#### **ARTÍCULO 51.- Costas.**

1. El pago de las costas será soportado por las partes en el orden causado.

2. Las costas se aplicarán a la parte vencida solamente en los siguientes supuestos:

a) En los procesos de ejecución tributaria.

b) Cuando la vencida hubiese actuado con notoria temeridad o malicia.

De los artículos transcritos con anterioridad se desprende que, cuando se realice un procedimiento contencioso administrativo, para el pago de las costas en materia local, se sigue el mismo procedimiento que en el Tribunal con competencia federal delimitando en sus propias leyes las instituciones creadas para tal efecto indicando que dentro del proceso contencioso administrativo se podrán articular pretensiones con el objeto de obtener el resarcimiento de los daños y perjuicios causados; que de igual manera que en materia federal el pago con motivo de costas del juicio y de garantía de interés fiscal, debe ser previo a la interposición de la demanda; que en caso de otorgamiento de medidas cautelares si se decreta la caducidad de la misma por el vencimiento de los plazos para realizar las actuaciones dentro de dichas promociones, las costas y los daños y perjuicios causados, serán a cargo de quien hubiese obtenido la medida cautelar y para tal efecto, el juez fijará el monto de la caución que deberá enterar el peticionante de medidas cautelares por las costas, daños y perjuicios que se derivaren en caso de haberla solicitado sin derecho, en caso de que la parte que solicite las medidas cautelares lo hace con el beneficio para litigar sin gastos se le exigirá únicamente caución juratoria.

El Autor argentino Martín Arribalzaga señala que el beneficio de litigar sin gastos consiste en la eximición definitiva o provisoria que se concede a quienes, por carencia o insuficiencia de recursos, no pueden afrontar total o parcialmente las erogaciones que ocasiona la sustanciación del proceso; tiene fundamento constitucional y se basa en la necesidad de garantizar la defensa en juicio y mantener la igualdad de las partes en el proceso. El beneficio de litigar sin gastos es un privilegio restrictivo y

excepcional otorgado solo a aquellos que no poseen recursos para costear la demanda que han de iniciar, hecho que debe ser probado por la parte que lo invoca, que es quien tiene la carga procesal de aportar los elementos necesarios tendientes a crear la convicción del juez sobre la verdad del hecho invocado.

Señala que el beneficio de litigar sin gastos o carta de pobreza es la franquicia que se otorga a ciertos litigantes de actuar sin obligación de hacer frente a las erogaciones que demanda un juicio tales como la tasa de justicia, costas, etc., sea definitiva o provisoriamente. Por último indica que el beneficio de litigar sin gastos es una excepción al régimen general de imposición de costas, de interpretación restrictiva, acordado a aquellos que demuestren no solo la inexistencia de fondos compadecidos con la eventual entidad económica de los reclamos eventuales puestos en disputa, sino también la imposibilidad objetiva de procurarlos.<sup>128</sup>

Por lo que se desprende que el beneficio de litigar sin gastos mencionado anteriormente y en las legislaciones aludidas que anteceden, se entiende como la franquicia que se concede, a ciertos justiciables, de actuar sin la obligación de hacer frente, total o parcialmente, a las erogaciones incluidas en el concepto de costas, sea en forma definitiva o solamente provisional, en virtud de la carencia o insuficiencia de recursos. Para el Procesalista Lino Palacio “se configura el beneficio de litigar sin gastos, cuando sea por disposición directa de la ley o por concesión judicial otorgada tras la demostración de que, en un caso concreto, concurren ciertos requisitos que aquella establece, se dispensa a una o ambas partes, en forma total o parcial, definitiva o provisional, de la responsabilidad por el pago de los gastos que ocasiona la sustanciación del proceso”.<sup>129</sup>

En cuanto a los requisitos de procedencia los artículos del 78 al 86 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación Argentina exigen para la concesión del beneficio, que se den los siguientes requisitos: en primer lugar la carencia de recursos económicos así como la imposibilidad de obtenerlos; la necesidad de reclamar o defender un derecho ante la justicia y que el derecho a defender sea propio del solicitante del beneficio, de su cónyuge o de sus hijos menores. Se deja librado al arbitrio judicial, en cada caso en particular, la determinación de la suficiencia o insuficiencia de los recursos del peticionante para afrontar los gastos del proceso.

En cuanto a la terminología utilizada en los Códigos Procesales Argentinos para denominar este instituto encontramos “Declaratoria de Pobreza”, “Carta de Pobreza”, “Beneficio de Litigar sin Gastos” y/o “Beneficio de Justicia Gratuita”, para lo cual se entiende que resulta más apropiado hablar de “beneficio de litigar sin gastos” que “declaratoria de pobreza”, porque esta puede resultar como una expresión despectiva.

Continuando con lo establecido sobre costas en las legislaciones de las provincias de Argentina cabe señalar que en la sentencia misma se debe decidir acerca del resarcimiento de los daños y perjuicios reclamados y para tal efecto, dentro de la

---

<sup>128</sup> ARRIBALZAGA, Martín E. Diccionario Jurídico Jurisprudencial. Definiciones y conceptos extraídos de la Jurisprudencia. 1ª Edición, Ediciones de Palma, Buenos Aires Argentina, Pág. 58

<sup>129</sup> PALACIO, Lino, Manual de Derecho Procesal Civil, Decimo tercera Edición, Bs. As., Editorial Abeledo Perrot, 1997.

misma, se fijará la cuantía de la indemnización o, cuando por las características del caso ello no fuere posible se establecerán las bases para la liquidación del monto indemnizable, cuya definitiva determinación quedará aplazada para la etapa de ejecución de sentencia. En cuanto a la parte que deberá soportar con los gastos del juicio, en el ordenamiento predicho se puntualiza que el pago de las costas será soportado por las partes en el orden causado.

De todo lo anterior se puede concluir que en los juicios contencioso administrativos substanciados en Argentina si se causarían costas tanto judiciales como procesales las cuales serán soportadas por la parte vencida en el juicio. Existe un beneficio de litigar sin gastos que se otorga a los litigantes que prueben que no pueden cubrir con las costas judiciales o procesales, esto con el efecto de que no quede fuera de la administración de justicia alguna persona por motivos económicos.

Existe una tasa de costas judiciales llamada tasa por actuaciones, del 2.50% sobre el total del monto del asunto, la compatibilidad de dichas figuras en el derecho mexicano será analizada en el capítulo siguiente.

## **V.2. Con Chile.**

Chile es una república democrática centralista, conforme al artículo 4º de la Constitución Política de dicho país, en la cual al igual que en México, las distintas funciones del Poder como la legislativa, la ejecutiva y la judicial son realizadas por distintos órganos, independientes entre sí; es el Poder Judicial el que tiene la facultad de administrar la justicia en el territorio de dicho Estado, dicho poder es totalmente independiente según lo establecido en el artículo 76 de su Carta Magna, en el cual se dispone que “La facultad de conocer de las causas civiles y criminales, de resolverlas y de hacer ejecutar lo juzgado, pertenece exclusivamente a los tribunales establecidos por la ley. Ni el Presidente de la República ni el Congreso pueden, en caso alguno, ejercer funciones judiciales, avocarse causas pendientes, revisar los fundamentos o contenido de sus resoluciones o hacer revivir procesos fenecidos.”

Los tribunales de dicho país, están dotados de la facultad de imperio para hacer cumplir sus resoluciones, facultad establecida en el mismo artículo 76, en donde se insta que “Para hacer ejecutar sus resoluciones, y practicar o hacer practicar los actos de instrucción que determine la ley, los tribunales ordinarios de justicia y los especiales que integran el Poder Judicial, podrán impartir órdenes directas a la fuerza pública o ejercer los medios de acción conducentes de que dispusieren. Los demás tribunales lo harán en la forma que la ley determine.”

Cabe indicar que la Constitución Política de Chile es relativamente nueva creada en 1980 por lo que la legislación derivada de la misma se encuentra en constante renovación para su perfeccionamiento como será expresado a continuación.

De igual forma que en la República Mexicana, Chile cuenta con un órgano supremo del Poder Judicial, el cual es denominado Corte Suprema de Justicia, la cual está compuesta de veintiún ministros, uno de los cuales es su Presidente, quien es

designado por los demás integrantes con cargo en sus funciones por un periodo de dos años, los ministros son designados por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, quien los elige de cinco personas propuestas por la Corte Suprema. A la Corte Suprema le corresponde la dirección de todos los tribunales de la nación a excepción del Tribunal Constitucional, del Tribunal Calificador de Elecciones y de los Tribunales Electorales Regionales. Jerárquicamente, por debajo de la Corte Suprema, se encuentran las Cortes de Apelaciones, que se distribuyen a lo largo de su territorio nacional. Dependiendo de la Corte de Apelación respectiva se ubican los Juzgados, que pueden ser del Crimen, Civil, de Menores y del Trabajo.

Orgánicamente Chile está conformado de igual manera que México en cuanto a división de poderes y en que judicialmente cuenta con un Tribunal Supremo pero en la materia contencioso administrativa no encuentra correlación exacta con la forma en que en México se dirimen controversias de éste tipo, ya que como quedó establecido en el capítulo III de la presente investigación, nuestro país cuenta, para resolver controversias en materias fiscal y administrativa, con el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con competencia en toda la República Mexicana, en contraste Chile dirime sus controversias administrativas en instancias diferentes a sus controversias en materia tributaria, diferencia que no impide la comparación de dicho sistema jurídico con el imperante en la Nación Mexicana en cuanto al pago de costas que han de cubrir las partes en un proceso en el que se controviertan resoluciones que afecten la esfera jurídica de los gobernados, en el que una de las partes sea un particular y la otra el Estado.

En este orden de ideas, el procedimiento para la resolución de controversias en materia fiscal y aduanera se encuentra regulado dentro del Decreto Ley No. 830 que contiene el Código Tributario, el cual tiene aplicabilidad en todo Chile por lo que su competencia es Federal y el procedimiento para la resolución de controversias en materia administrativa es regulado por la Ley 19880 la cual establece las bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado. Al respecto el Código Tributario en sus artículos oportunos al pago de costas dentro del procedimiento tributario señala lo siguiente:

Decreto Ley No. 830 Código Tributario

LIBRO TERCERO

De los Tribunales, de los procedimientos y de la prescripción.

TITULO I

De los Tribunales

**Artículo 115.-** El Director Regional conocerá en primera o en única instancia, según proceda, de las reclamaciones deducidas por los contribuyentes y de las denuncias por infracción a las disposiciones tributarias, salvo que expresamente se haya establecido una regla diversa.

Será competente para conocer de las reclamaciones el Director Regional de la unidad del Servicio que emitió la liquidación o el giro o que dictó la resolución en contra de la cual se reclame; en el caso de reclamaciones en contra del pago, será competente el Director Regional de la unidad que emitió el giro al cual corresponda el pago. Si las liquidaciones, giros o resoluciones fueron emitidos por unidades de la Dirección Nacional, o el pago correspondiere a giros efectuados por estas mismas unidades, la reclamación deberá presentarse ante el Director Regional en cuyo territorio tenga su domicilio el contribuyente que reclame al momento de ser notificado de revisión, de citación, de liquidación o de giro.

El conocimiento de las infracciones a las normas tributarias y la aplicación de las sanciones pecuniarias por tales infracciones, corresponderá al Director Regional que tenga competencia en el territorio donde tiene su domicilio el infractor.

Tratándose de infracciones cometidas en una sucursal del contribuyente, conocerá de ellas el Director Regional que tenga competencia en el territorio dentro del cual se encuentre ubicada dicha sucursal.

**Artículo 136.-** El Director Regional dispondrá en el fallo la anulación o eliminación de los rubros de la liquidación reclamada que correspondan a revisiones efectuadas fuera de los plazos de prescripción.

En la sentencia deberá condenarse en costas el contribuyente cuyo reclamo haya sido rechazado en todas sus partes, debiendo estimarse que ellas ascienden a una suma no inferior al 1% ni superior al 10% de los tributos reclamados. Podrá, con todo, el Tribunal eximirlo de ellas, cuando aparezca que ha tenido motivos plausibles para litigar, sobre lo cual hará declaración expresa en la resolución.

De los artículos del Código Tributario Chileno transcritos con anterioridad, se desprende que la autoridad competente del conocimiento de las reclamaciones realizadas por los contribuyentes y de las denuncias por infracción a las disposiciones tributarias, lo es el Director Regional de la unidad del Servicio que emitió la resolución en contra de la cual se reclame quién será el facultado para conocer en primera instancia acerca de dichas reclamaciones y denuncias o bien el Director Regional correspondiente al domicilio del contribuyente cuando la sanción haya sido impuesta por una autoridad nacional. El efecto que tiene dicha instancia es la validación o anulación de la resolución recurrida en cuanto a los rubros de la liquidación reclamada por medio de sentencia, en la cual, cuando el contribuyente cuyo reclamo haya sido rechazado en todas sus partes, será condenado al pago de costas las cuales no podrán ser inferiores al 1% ni superiores al 10% de la cantidad total de los tributos reclamados. En algunos casos el Tribunal podrá eximir del pago de dichas costas a los particulares siempre y cuando sea evidente que este ha tenido motivos estimables para litigar.

Cabe señalar que en base a las deficiencias legislativas con respecto a la regulación de las denuncias por infracción a las disposiciones tributarias y reclamaciones hechas por los particulares contenidas en el Código Tributario, en el 2010 entrará en vigor, en toda la República de Chile, la Ley 20.332 correspondiente a la Ley Orgánica de los Tribunales tributarios y aduaneros, con la cual se crea una nueva concepción de Tribunales especializados en la materia para dirimir controversias concretas, los cuales serán dependientes de la Corte Suprema y no del Servicio de Impuestos Internos como es en estos momentos. Los Tribunales Tributarios y Aduaneros conocerán de las reclamaciones que presenten los contribuyentes, de las denuncias por infracción a normas tributarias, de las reclamaciones presentadas conforme a las disposiciones de Aduanas; podrán disponer en las resoluciones que emitan, la devolución y pago de las sumas pagadas indebidamente o en exceso a título de impuestos, reajustes, intereses, sanciones, costas u otros gravámenes; resolverán los incidentes que se promuevan durante la gestión de cumplimiento administrativo de las sentencias; conocerán del procedimiento especial de reclamo por vulneración de derechos en el procedimiento de reclamo del impuesto a las asignaciones y podrán conocer del procedimiento especial de reclamo por vulneración de derechos según lo establecido en la Ordenanza de Aduanas.

Dichos tribunales comenzarán a funcionar el 1º de febrero de 2010, se crearán dieciocho tribunales tributarios y aduaneros de primera instancia. Cuatro para la Región Metropolitana y catorce más en distintas entidades de Chile. Su implementación será gradual durante cuatro años. Estableciendo, de los dieciocho en el 2010 cuatro, en 2011 cuatro, en 2012 cuatro y en 2013 seis incluyendo en estos los de la Región Metropolitana.

En cuanto a estas nuevas disposiciones, en lo relativo al pago de costas, se señala en el inciso e) del punto 50, que el Juez Tributario y Aduanero resolverá el reclamo dentro del quinto día desde que los autos queden en estado de sentencia y, en contra de ésta, sólo procederá el recurso de apelación ante la Corte de Apelaciones respectiva, el que se concederá en ambos efectos y, si el recurso fuere desechado por la unanimidad de los miembros del tribunal de segunda instancia, éste ordenará que el recurrente pague, a beneficio fiscal, una cantidad adicional equivalente al diez por ciento de la multa reajustada, y se condenará en las costas del recurso al recurrente, de acuerdo a las normas establecidas en el Libro Primero del Código de Procedimiento Civil de aplicación supletoria a dicha Ley Orgánica y al Código Tributario en vigor según el artículo 148 de éste último en donde se fundamenta dicha supletoriedad.

Al respecto y abundando al procedimiento de pago de costas preceptuado por los ordenamientos anteriormente transcritos, cabe señalar que el Código de Procedimiento Civil establece que para que la condenación de costas sea un correctivo eficaz habrá de imponerse en todo caso de pérdida, salvo que circunstancias muy calificadas hagan necesaria una declaración expresa del tribunal en sentido contrario; que en ningún caso podrán los tribunales eximir del pago de las que se causen en los incidentes dilatorios a la parte que los pierde y que para la estimación de las costas se tomará como base la valuación de la parte que las cobra, sujeta naturalmente a la apreciación del juez. En cuanto a la regulación de dicha figura dentro de su cuerpo normativo se establece que:

#### **Título XIV DE LAS COSTAS**

**Artículo 138.-** Cuando una de las partes sea condenada a pagar las costas de la causa, o de algún incidente o gestión particular, se procederá a tasarlas en conformidad a las reglas siguientes.

**Artículo 139.-** Las costas se dividen en procesales y personales. Son procesales las causadas en la formación del proceso y que correspondan a servicios estimados en los aranceles judiciales. Son personales las provenientes de los honorarios de los abogados y demás personas que hayan intervenido en el negocio, y de los defensores públicos en el caso del artículo 367 del Código Orgánico de Tribunales. Los honorarios de los abogados se regularán de acuerdo con el arancel fijado por el respectivo Colegio Provincial de Abogados y a falta de éste, por el del Consejo General del Colegio de Abogados. El honorario que se regule en conformidad al inciso anterior, pertenecerá a la parte a cuyo favor se decretó la condenación en costas; pero si el abogado lo percibe por cualquier motivo, se imputará al que se haya estipulado o al que deba corresponderle.

**Artículo 140.-** Sólo se tasarán las costas procesales útiles, eliminándose las que correspondan a diligencias o actuaciones innecesarias o no autorizadas por la ley, y las de actuaciones o incidentes en que haya sido condenada la



otra parte. El tribunal de la causa, en cada instancia, regulará el valor de las personales, y evaluará también las procesales con arreglo a la ley de aranceles. Esta función podrá delegarla en uno de sus miembros, si es colegiado, y en su secretario respecto de las costas procesales.

**Artículo 141.-** Hecha la tasación de costas, en la forma prevenida por los artículos anteriores, y puesta en conocimiento de las partes, se tendrá por aprobada si ellas nada exponen dentro de tercero día.

**Artículo 142.-** Si alguna de las partes formula objeciones podrá el tribunal resolver de plano sobre ellas, o darles la tramitación de un incidente.

**Artículo 143.-** La tasación de costas, hecha según las reglas precedentes, se entenderá sin perjuicio del derecho de las personas cuyos honorarios se hayan tasado, para exigir de quien corresponda el pago de sus servicios en conformidad a la ley.

**Artículo 144.-** La parte que sea vencida totalmente en un juicio o en un incidente, será condenada al pago de las costas. Podrá con todo el tribunal eximirla de ellas cuando aparezca que ha tenido motivos plausibles para litigar, sobre lo cual hará declaración expresa en la resolución. Lo dispuesto en este artículo se entiende sin perjuicio de lo establecido en otras disposiciones de este Código.

**Artículo 145.-** Podrá el tribunal de segunda instancia eximir de las costas causadas en ella a la parte contra quien se dicte la sentencia, sea que mantenga o no las que en primera instancia se hayan impuesto, expresándose en este caso los motivos especiales que autoricen la exención.

**Artículo 146.-** No podrá condenarse al pago de costas cuando se hayan emitido, por los jueces que concurren al fallo en un tribunal colegiado, uno o más votos favorables a la parte que pierde la cuestión resuelta.

**Artículo 147.-** Cuando la parte que promueve un incidente dilatorio no obtenga resolución favorable, será precisamente condenada en las costas.

Estos artículos esencialmente preceptúan que cuando una de las partes sea condenada, en algún juicio o incidente, a pagar las costas éste deberá cubrir con las costas procesales que son las causadas durante la tramitación del proceso e incluyen los servicios estimados en los aranceles judiciales, así como con las costas personales que son las provenientes de los honorarios de los abogados y demás personas que hayan intervenido en el negocio; en caso de los honorarios de los abogados estos serán regulados de acuerdo con el arancel fijado por el Colegio Provincial de Abogados o bien, por el arancel del Consejo General del Colegio de Abogados.

Las costas cobrables que podrán ser tasadas únicamente lo serán las verdaderamente útiles, eliminándose las que correspondan a diligencias o actuaciones innecesarias. El tribunal ante el cual se dirima la controversia, regulará el valor de las costas tanto personales como las procesales con arreglo a la ley de aranceles. Dicha tasación será puesta en conocimiento de las partes y se tendrá por aprobada, si no son impugnadas dentro del tercer día en cuyo caso el tribunal resolverá de plano sobre ellas, o bien puede darles la tramitación de un incidente.

Para tomar en cuenta a quién se debe condenar en costas se estipula que la parte que sea vencida totalmente en un juicio o en un incidente, será condenada al pago de

las costas, pero el tribunal, excepcionalmente, podrá perdonarla de ellas cuando aparezca que ha tenido estimables motivos para litigar; de igual manera, el tribunal de segunda instancia podrá eximir de las costas generadas en su instancia a la parte contra quien se dicte la sentencia, sea que mantenga o no las que en primera instancia se hayan impuesto, expresándose en este caso los motivos especiales que autoricen la exención, en el caso en el que siempre se deberá condenar en costas, es cuando la parte que promueve un incidente dilatorio no obtenga resolución favorable en este.

En los preceptos citados, se señala que no podrá condenarse al pago de costas cuando se hayan emitido, por los jueces que concurren al fallo en un tribunal colegiado, uno o más votos favorables a la parte que pierde la cuestión resuelta, figura considerable que podría ser aplicable al procedimiento contencioso administrativo federal mexicano, ya que como es conocido, en este se emiten las resoluciones de fondo por una Sala colegiada de tres magistrados y siguiendo el principio establecido en dicho precepto chileno, en caso de que uno de los tres magistrados realice voto particular en contra de la resolución que condene al pago de costas, esta ya no sería aplicable, concepto que considero inaplicable en el derecho mexicano ya que, en todo caso, las partes contendientes pueden interponer algún medio de defensa en contra de dicha sentencia y el tribunal de alzada, resolverá en qué sentido fue correctamente interpretada la legislación aplicable y por ende en qué sentido fue correctamente dictada la sentencia por lo que no debe existir incertidumbre jurídica del sentido que debió tener una resolución del Tribunal, por lo que no por el hecho de que un magistrado por haber apreciado de manera distinta la aplicación del derecho sustantivo se puede condonar a la parte condenada en costas del pago de estas, ya que estas también fueron causadas por su actuar en el Juicio Contencioso Administrativo.

Continuando con lo establecido en el Código de Procedimiento Civil, se señala que dichas disposiciones son las aplicables para el pago de costas en los juicios que se promuevan en contra de las resoluciones emitidas por las autoridades en materia tributaria y aduanera y por las reclamaciones realizadas por los contribuyentes y de las denuncias por infracción a las disposiciones tributarias y aduaneras. Lo anterior conforme al procedimiento en materia tributaria, como se señaló anteriormente, el proceso administrativo sigue un proceso diferente para la resolución de sus controversias, en éste encontramos en una primera instancia los recursos establecidos en la ley 19.880 la cual establece las bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado.

En cuanto al procedimiento de pago de costas dicha ley no se pronuncia al respecto de las mismas, pero al igual que en nuestro país el Código de Procedimiento Civil es tomado como aplicable en todos los casos en que las demás legislaciones no contemplen las figuras e instituciones contenidas en el Código, ya que éste contiene, en su libro primero, las disposiciones comunes a todo procedimiento, en cuyo caso toma aplicabilidad lo citado en líneas anteriores conforme a costas lo establecido en el Código de Procedimiento Civil Chileno. A mayor precisión en este sentido cabe señalar que dentro de la ley 19.880 relativa al procedimiento administrativo se establece como segunda instancia en contra de las resoluciones administrativas el recurso de protección en el cual si se señala explícitamente la facultad tanto de las

Cortes de Apelación como de la Corte Suprema para condenar en costas en esta materia.

El recurso de protección se encuentra establecido en el artículo 20 de la Constitución Política de Chile el cual se define como una manifestación de justicia administrativa de tutela de derechos a intereses legítimos, de ahí que el recurso de protección, más que un proceso al acto ilegal o arbitrario, es un proceso de efectiva tutela del derecho que se debate y que se ve afectado por ese acto ilegal o arbitrario y en donde la Corte de Apelaciones pondrá los derechos del recurrente y las potestades de la Administración que se ven en un caso específico confrontados a través del acto que se impugna. En conclusión, el Poder Judicial logró establecer un modo de recurso que permite a todo administrado que se sienta lesionado por un acto de la Administración y que llene las condiciones requeridas de recurrir a los Tribunales para pedir justicia.<sup>130</sup>

La reglamentación del recurso de protección se encuentra establecida en el Auto acordado sobre tramitación y fallo del Recurso de Protección de las Garantías Constitucionales toda vez que la Constitución Política de la República Chilena no señaló la forma en que deberá tramitarse la acción de protección que consagra en su artículo 20, ni entregó expresamente a la ley su reglamentación y dicho auto reglamentario señala expresamente en su artículo 11 que tanto la Corte de Apelaciones como la Corte Suprema, cuando lo estimen procedente, podrán imponer la condenación en costas. Lo anterior con base a las disposiciones establecidas en la Ley de Procedimiento Civil anteriormente transcritas.<sup>131</sup>

Las costas dentro de los procedimientos contenciosos en Chile deben ser liquidadas por medio de un incidente de tasación posterior a la conclusión del procedimiento y por medio de sentencia que haya condenado a éstas, anteriormente se establecía que en los reclamos administrativos o en las acciones contencioso-administrativas en contra de multas u otras obligaciones pecuniarias declaradas a favor de la Administración, se debía realizar el pago previo de éstas o de una fracción de ellas, por parte del particular afectado.

El Tribunal Constitucional Chileno a este respecto declaró inaplicables las normas que consagran el principio “solve et repete” (primero paga luego reclama) por ser este contrario a las garantías constitucionales, señalando que: “Esta regla solve et repete ha sido calificada por la doctrina nacional, junto a la inembargabilidad de los bienes públicos y las vías especiales de ejecución de sentencias condenatorias contra órganos de la Administración, como un privilegio procesal que implica un condicionamiento de la admisibilidad de, tratándose, en el fondo, de una limitación material a los particulares al acceso a la jurisdicción, fundada en la rigurosidad en el uso de las vías procedimentales de reclamo contra la Administración.”<sup>132</sup>

---

<sup>130</sup> Cerda Guzman, Carolina Andrea; El control de legalidad de los actos administrativos en Chile. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Chile, Santiago, 2003

<sup>131</sup> Auto acordado sobre tramitación y fallo del Recurso de Protección de las Garantías Constitucionales. Biblioteca del Congreso Nacional; Identificación de la Norma: AA-S/N Fecha de Publicación y Promulgación: 27.06.1992 Organismo: Corte Suprema de Justicia.

<sup>132</sup> Considerando vigésimo primero, sentencia de fecha 1° de julio de 2008, recaída en causa Rol N° 946-07 del Tribunal Constitucional.

A pesar de las limitaciones legislativas con las que cuenta Chile, podemos concluir que dentro de los procedimientos ejercidos en contra de las resoluciones dictadas por las autoridades tanto en materia tributaria, aduanera y administrativa si existe la institución de la condena en costas y dentro de dichos procedimientos se causan tanto las costas judiciales como las costas procesales reguladas por el Código de Procedimiento Civil Chileno.

De igual forma cabe destacar que en la legislación chilena se preceptúa con base en el sistema objetivo consistente en que la persona que pierda en el juicio deberá ser en todo caso condenada al pago de costas para que se configure el correctivo buscado y contempla una excepción al pago de costas cuando se emita una sentencia por algún órgano colegiado y no todos los integrantes de éste se pronuncien en el mismo sentido; es decir, que alguno emita un voto en particular, no se realizará la condena en costas.

### **V.3. Con Colombia.**

Colombia es un Estado unitario, republicano y demócrata dividido en 32 departamentos; cuenta con igual división de poderes que México y en éste caso el Poder Judicial que tiene ámbito de aplicación en todo el país está compuesto por jurisdicciones ordinarias, de lo contencioso administrativo, constitucional y especiales que contienen la de paz y la indígena; Igualmente, está integrada por la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura.<sup>133</sup>

La Corte Suprema de Justicia es el órgano máximo del Poder Judicial Colombiano, ésta según el artículo 235 de la Constitución Política de Colombia, tiene competencia para actuar como tribunal de casación de sentencias ejecutoriadas y juzgar al Presidente de la República, a los miembros del Congreso de la República, al Procurador General y al Defensor del Pueblo, entre otros funcionarios públicos. Esta Corte está conformada por veintitrés magistrados, elegidos por períodos individuales de ocho años; La Corte es el máximo tribunal de jurisdicción ordinaria y se divide en cinco salas: Sala Plena, integrada por todos los magistrados de la Corporación; Sala de Gobierno, compuesta por el Presidente, vicepresidente y los presidentes de cada una de las salas especializadas; Sala de Casación Civil y Agraria, conformada por siete magistrados; Sala de Casación Laboral, compuesta por igual número de magistrados que la anterior, y la Sala de Casación Penal, que posee nueve magistrados.<sup>134</sup>

La jurisdicción constitucional consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política de Colombia y regulada en el Decreto 2.591 de 1991, es la encargada de garantizar los derechos constitucionales fundamentales de las personas y la supremacía de la Constitución Política en el ordenamiento jurídico. La cual para cumplir dichos objetivos cuenta con dos instituciones; la primera es la acción de tutela, la segunda la acción de inconstitucionalidad. Por medio de la primera una persona puede reclamar ante cualquier juez de Colombia la protección inmediata de sus derechos

---

<sup>133</sup> Centro de Estudios de Justicia de las Américas. *Op. Cit.*

<sup>134</sup> Ley 270 de 1996, artículo 16.

Constitucionales, siempre y cuando éstos sean amenazados o vulnerados por la actuación de las autoridades públicas, o de un particular cuando prestan servicios públicos o se encuentren ejerciendo cumplimiento de funciones públicas. Esta acción tiene un procedimiento sumario por medio del cual se resuelve en un plazo máximo de diez días, y procede solo en casos en el afectado no dispone de otro medio de defensa judicial.

En la acción de inconstitucionalidad, cualquier persona puede presentar ante la Corte Constitucional una acción que pretenda declarar la inconstitucionalidad de las leyes o los decretos con fuerza de ley. La primer figura resulta análoga al juicio de amparo en México, el cual también tiene como objetivo primordial garantizar los derechos constitucionales fundamentales de las personas así como mantener la supremacía de la Constitución. La segunda resulta análoga a la propia acción de inconstitucionalidad mexicana; dicha jurisdicción constitucional colombiana es aplicable en contra de actos de autoridad por ende, también lo es en contra de las resoluciones en materias Fiscal y Administrativa.

Ahora bien, en el caso que nos interesa la jurisdicción de lo contencioso-administrativo en Colombia, conoce de las controversias con motivo de la actividad irregular de las entidades públicas, así como de las personas que desempeñan las funciones en los órganos del Estado, dichas controversias pueden ser suscitadas entre autoridades o entre éstas y los particulares. La jurisdicción de lo contencioso administrativa está organizada por niveles de competencia federal o regional; en el nivel nacional está representada por el Consejo de Estado que es la máxima autoridad de la jurisdicción contencioso administrativa; en el nivel departamental, los departamentos es lo análogo a las entidades federativas de nuestra República, se encuentran los tribunales administrativos; y en el nivel del circuito, los juzgados administrativos.

El Consejo de Estado, máxima autoridad en la jurisdicción contencioso administrativa, encuentra su regulación jurídica en los artículo 237 de la Constitución Política de Colombia y en el artículo 82 del Código Contencioso Administrativo; éste está integrado por veintisiete magistrados elegidos por medio de los votos de los integrantes del Consejo cuando exista alguna vacante, elegidos por períodos individuales de ocho años su reglamentación se encuentra establecida en el Código Contencioso Administrativo al cual se hará referencia más adelante.

El Consejo de Estado, es competente para juzgar, entre otros asuntos, controversias que se originen por las actuaciones de personas de derecho público del orden nacional y particulares que desempeñan funciones propias de los órganos del Estado así mismo cuenta con la competencia para ser el organismo supremo consultivo del gobierno nacional en asuntos de la administración pública y así mismo, conocerá de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de decretos que no sean de competencia de la Corte Constitucional, expedidos por el gobierno nacional.

Ésta máxima autoridad en la jurisdicción contencioso administrativa, ejerce sus funciones por medio de tres salas; en primer lugar encontramos a la Sala de Pleno, integrada por todos sus miembros; la Sala de Consulta y Servicio Civil, integrada por cuatro consejeros y que tiene la función de resolver las consultas jurídicas que los organismos del gobierno le formulen; y la Sala de lo Contencioso Administrativo,

integrada por veintitrés consejeros, la cual se encuentra dividida en seis secciones, ésta Sala es la encargada de ejercer la función jurisdiccional resolviendo los litigios entre los particulares y el Estado del orden nacional y conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los Tribunales Administrativos, ésta integración encuentra su fundamento legal en el artículo 89 del Código Contencioso Administrativo de Colombia.

Los tribunales administrativos se encuentran regulados dentro del Capítulo II, relativo a los Tribunales Administrativos, del Título XII concerniente a la Organización de la Jurisdicción en lo contencioso administrativo, del libro III referente a la organización y funciones de la jurisdicción en lo contencioso administrativo; estos tribunales son competentes, entre otros asuntos, a nivel departamental, para conocer de los juicios en los que se controviertan resoluciones dictadas por las autoridades con competencia departamental, es decir, con competencia en las entidades de la República Colombiana.

Asimismo conocerán de los juicios contencioso administrativos que carezcan de cuantía y en los cuales se controviertan actos administrativos del orden departamental, distrital o municipal, de los procesos contenciosos que carezcan de cuantía, en que se controviertan sanciones disciplinarias administrativas y de los juicios de definición de competencias administrativas entre entidades públicas del orden Departamental, Distrital o Municipal o entre cualesquiera de ellas cuando estén comprendidas en el territorio de su jurisdicción.

Dichos tribunales están integrados cuando menos por tres magistrados y ejercen sus funciones correlativamente al Consejo de Estado a través de una Sala Plena, una Sala de Gobierno, y de salas especializadas las cuales son las encargadas de conocer los juicios contenciosos administrativos. Los tribunales administrativos se rigen al igual que el Consejo de Estado conforme lo preceptuado en los artículos 91, 92, 94, 95, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 111, 114, 115 y 116 del Código Contencioso Administrativo colombiano.

Ahora bien los juzgados administrativos tienen competencia entre otras las citadas a continuación: competencia para conocer en primera instancia de las controversias contencioso administrativas que se susciten con motivo de las relaciones de carácter laboral, que no provengan de un contrato de trabajo, en los cuales se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía no exceda de cien salarios mínimos legales mensuales.

Competencia para conocer de los procesos contenciosos administrativos y de restablecimiento de derecho que carezcan de cuantía, cuando se trate de controversias que se originen en una relación laboral legal y reglamentaria o cuando se controviertan actos administrativos de carácter laboral expedidos por autoridades del orden nacional, con excepción de los actos referentes a la declaratoria de unidad de empresa y a la calificación de huelga, cuya competencia corresponde al Consejo de Estado en única instancia.

Para conocer de los procesos contenciosos administrativos en que se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía no exceda de trescientos salarios mínimos legales mensuales y de los procesos que se promuevan

sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, contribuciones y tasas nacionales, departamentales, municipales o distritales, cuando la cuantía no exceda de trescientos salarios mínimos legales mensuales.

De lo anterior, se entiende que, el Consejo de Estado es el competente para dirimir controversias dictadas por autoridades del orden nacional, los Tribunales Administrativos para dirimir las mismas en el orden departamental, distrital o municipal y los Juzgados Administrativos para dirimir controversias suscitadas por autoridades del orden departamental, distrital o municipal pero cuyos montos contenidos no excedan de los preceptuados para cada caso, se pueden entender estos últimos como juzgados de lo contencioso administrativo de cuantía menor. Análogamente a lo establecido en México, El Consejo de Estado es lo equivalente al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los Tribunales Administrativos a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de cada una de las Entidades Federativas y los Juzgados de Distrito son carentes al orden jurídico nacional en materia contenciosa administrativa ya que no existen juzgados de cuantía menor que resuelvan dichas controversias.

Ahora bien, después de esta introducción del funcionamiento de los órganos de lo contencioso administrativo en Colombia, a continuación se citarán los casos en los que tanto el Consejo de Estado, los Tribunales Administrativos y los Juzgados Administrativos serán competentes para conocer de cada uno de los asuntos y se expondrá lo preceptuado conforme a la figura de las costas en estas instancias; al respecto, el Código Contencioso Administrativo y el Código de Procedimiento Civil, señalan lo siguiente:

#### Código Contencioso Administrativo

Control Jurisdiccional de la Actividad Administrativa

Título X. Objeto de la Jurisdicción en lo Contencioso Administrativo

**Artículo 82.** Objeto de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. La jurisdicción de lo contencioso administrativo está instituida para juzgar las controversias y litigios originados en la actividad de las entidades públicas incluidas las sociedades de economía mixta con capital público superior al 50% y de las personas privadas que desempeñen funciones propias de los distintos órganos del Estado. Se ejerce por el Consejo de Estado, los tribunales administrativos y los juzgados administrativos de conformidad con la Constitución y la ley. Esta jurisdicción podrá juzgar, inclusive, las controversias que se originen en actos políticos o de Gobierno. La jurisdicción de lo contencioso administrativo no juzga las decisiones proferidas en juicios de policía regulados especialmente por la ley. Las decisiones jurisdiccionales adoptadas por las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias del Consejo Superior de la Judicatura y de los Consejos Seccionales de la Judicatura, no tendrán control jurisdiccional.

**Artículo 85.** Acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Toda persona que se crea lesionada en un derecho amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo y se le restablezca en su derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La misma acción tendrá quien pretenda que le modifiquen una obligación fiscal, o de otra clase, o la devolución de lo que pago indebidamente.

**Artículo 86.** Acción de reparación directa. La persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño cuando la causa sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o

permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa.

Las entidades públicas deberán promover la misma acción cuando resulten condenadas o hubieren conciliado por una actuación administrativa originada en culpa grave o dolo de un servidor o ex servidor público que no estuvo vinculado al proceso respectivo, o cuando resulten perjudicadas por la actuación de un particular o de otra entidad pública.

Conforme a lo preceptuado en artículo 86 supra citado, se encuentra la figura análoga a la indemnización contemplada en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en este caso es denominada Acción de Reparación Directa, la cual puede ser promovida ante la jurisdicción contencioso administrativa, ésta figura contempla la posibilidad de que la parte afectada por un hecho, omisión u operación administrativa, es decir, afectada por resolución administrativa pueda demandar directamente la reparación del daño. En este sentido, cabe señalar que mediante juicio promovido en la instancia competente se puede pedir la indemnización causada con motivo de la actuación de la autoridad, figura que debería estar contemplada en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, conforme lo establecido en el capítulo III de la presente investigación y así se tendrían contempladas tanto la figura de indemnización o reparación de daño como la de costas.

#### Titulo XIV. Determinacion de Competencias

**Artículo 128.** Competencia del consejo de estado en unica instancia. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

1. De los de nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional o por las personas o entidades de derecho privado cuando cumplan funciones administrativas del mismo orden.
2. De los de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía, en los cuales se controviertan actos administrativos expedidos por autoridades del orden nacional, con excepción de los de carácter laboral. No obstante, las controversias sobre los actos de declaratoria de unidad de empresa y calificación de huelga son de competencia del Consejo de Estado en única instancia.
3. De los de nulidad de elecciones del Presidente y Vicepresidente de la República, Senadores, Representantes a la Cámara, así como de los de nulidad de las elecciones o nombramientos hechos por el Presidente de la República, el Congreso de la República, las Cámaras, la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, el Gobierno Nacional o por cualquier autoridad, funcionario, corporación o entidad descentralizada, del orden nacional.
4. De los que se promuevan contra actos administrativos relativos a la nacionalidad y a la ciudadanía.
5. Del recurso de anulación de los laudos arbitrales proferidos en conflictos originados en contratos estatales, por las causales y dentro del término prescrito en las normas que rigen la materia. Contra esta sentencia sólo procederá el recurso de revisión.
6. De los que se promuevan sobre asuntos petroleros o mineros en que sea parte la Nación o una entidad territorial o descentralizada, con excepción de las controversias contractuales, de reparación directa y las de nulidad y restablecimiento del derecho que versen sobre impuestos mineros, contribuciones y regalías, que seguirán las reglas generales.
7. De los relativos a la propiedad industrial, en los casos previstos en la ley.
8. De las acciones de nulidad con restablecimiento, contra los actos administrativos expedidos por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, que inicien las diligencias administrativas de extinción del dominio, clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos.
9. De las acciones de revisión contra los actos de extinción del dominio agrario, o contra las resoluciones que decidan de fondo los procedimientos sobre clarificación, deslinde y recuperación de baldíos.



**10.** De los relacionados con la declaración administrativa de extinción del dominio o propiedad de inmuebles urbanos y de los muebles de cualquier naturaleza.

**11.** De los de nulidad de los actos del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, en los casos previstos en la ley.

**12.** De las acciones de repetición que el Estado ejerza contra el Presidente de la República o quien haga sus veces, Senadores y Representantes, Ministros del Despacho, Directores de Departamento Administrativo, Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo Superior de la Judicatura, de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, de los Tribunales Administrativos y del Tribunal Penal Militar.

**13.** De todas las demás de carácter Contencioso Administrativo, para los cuales no exista regla especial de competencia.

PARAGRAFO. De las acciones de repetición que el Estado ejerza contra los Magistrados del Consejo de Estado, conocerá la Corte Suprema de Justicia en Sala Plena.

**Artículo 129.** Competencia del Consejo de Estado en segunda instancia. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los Tribunales Administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se conceda el extraordinario de revisión.

El grado jurisdiccional de consulta se surtirá en los eventos de que trata el artículo 184 de este Código.

**Artículo 130.** Asuntos remitidos por las secciones. A solicitud del Ministerio Público, o de oficio, las Secciones podrán remitir a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo aquellos asuntos que se encuentren para fallo y que por su importancia jurídica o trascendencia social ameriten ser decididos por ésta. La Sala Plena decidirá si avoca o no el conocimiento del asunto.

Igualmente, la Sala Plena podrá asumir directamente el conocimiento de los asuntos que se encuentren para fallo en cualquiera de las Secciones.

**Artículo 131.** Competencia de los Tribunales Administrativos en única instancia. Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

**1.** De los de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía y en los cuales se controvertan actos administrativos del orden departamental, distrital o municipal.

**2.** De los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía, en que se controvertan sanciones disciplinarias administrativas distintas a las que originen retiro temporal o definitivo del servicio.

**3.** De los de definición de competencias administrativas entre entidades públicas del orden Departamental, Distrital o Municipal o entre cualesquiera de ellas cuando estén comprendidas en el territorio de su jurisdicción.

**4.** De las acciones sobre pérdida de investidura de los miembros de los Concejos Municipales y Distritales, de conformidad con el procedimiento establecido en la ley. En estos eventos el fallo se proferirá por la Sala Plena del Tribunal.

Contra las sentencias que pongan fin a estas controversias sólo procederá el recurso especial de revisión, de conformidad con lo previsto en los artículos 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192 y 193 de este Código y la competencia será de la Sección de la Sala Plena Contenciosa del Consejo de Estado que determine el reglamento de la Corporación.

**5.** De las observaciones que formule el Gobernador del Departamento acerca de la constitucionalidad y legalidad de los Acuerdos Municipales, y sobre las objeciones, por los mismos motivos, a los Proyectos de Ordenanzas.

**6.** De las observaciones que los Gobernadores formulen a los actos de los Alcaldes, por razones de inconstitucionalidad o ilegalidad.

**7.** De las objeciones que formulen los Alcaldes a los proyectos de Acuerdos Municipales, por ser contrarios al ordenamiento jurídico superior.

**8.** Del recurso prescrito por los artículos 21 y 24 de la Ley 57 de 1985, cuando la autoridad que profiera o deba proferir la decisión sea del orden Nacional o Departamental o del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá.

**9.** De las acciones de nulidad y restablecimiento contra los actos de expropiación de que tratan las leyes sobre Reforma Urbana.

**Artículo 132.** Competencia de los Tribunales Administrativos en primera instancia. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

1. De los de nulidad de los Actos Administrativos proferidos por funcionarios u organismos del orden Departamental, Distrital y Municipal, o por las personas o entidades de derecho privado cuando cumplan funciones administrativas de los citados órdenes.

2. De los de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral que no provengan de un contrato de trabajo, en los cuales se controviertan Actos Administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía exceda de cien (100) salarios mínimos legales mensuales.

3. De los de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controviertan Actos Administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía exceda de trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales.

4. De los que se promuevan sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, contribuciones y tasas nacionales, departamentales, municipales o Distritales, cuando la cuantía sea superior a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales.

5. De los referentes a contratos de las entidades estatales en sus distintos órdenes y de los contratos celebrados por entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios, cuando su finalidad esté vinculada directamente a la prestación del servicio, cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales.

6. De los de reparación directa cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales.

7. De los procesos ejecutivos derivados de condenas impuestas por la jurisdicción contencioso-administrativa, cuando la cuantía exceda de mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales.

8. De los relativos a la acción de nulidad electoral de los Gobernadores, de los Diputados a las Asambleas Departamentales, de cualquier otra elección celebrada dentro del respectivo Departamento, de los Alcaldes y miembros de los Concejos de los municipios capital de Departamento o poblaciones de más de setenta mil (70.000) habitantes de acuerdo con la certificación que expida el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, del Alcalde Mayor, Concejales y Ediles de Santa Fe de Bogotá. Cuando se trate de elecciones nacionales, la competencia será del Tribunal correspondiente al lugar donde se haga la declaratoria de elección.

Igualmente de los relativos a la acción de nulidad electoral que se promuevan con motivo de las elecciones o nombramientos hechos por estas corporaciones o funcionarios de que trata el inciso anterior o por cualquier organismo o servidor de los departamentos, de los citados municipios o del Distrito Capital.

9. De los de nulidad de los Actos Administrativos de las entidades territoriales y descentralizadas de carácter departamental, distrital o municipal que deban someterse para su validez a la aprobación de autoridad superior, o que hayan sido dictados en virtud de delegación de funciones hecha por la misma

10. De las acciones de repetición que el Estado ejerza contra los servidores o ex servidores públicos y personas privadas que de conformidad con la ley cumplan funciones públicas, cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales, y cuya competencia no estuviere asignada al Consejo de Estado en única instancia.

11. De las acciones de nulidad contra las resoluciones de adjudicación de baldíos.

12. De las acciones de expropiación de que tratan las Leyes Agrarias.

13. De las acciones contra los actos de expropiación por vía administrativa.

**Artículo 133.** Competencia de los Tribunales Administrativos en segunda instancia. Los Tribunales Administrativos conocerán en segunda instancia:

1. De las apelaciones y consultas de las sentencias dictadas en primera instancia por los Jueces Administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda.

2. De las apelaciones contra el mandamiento de pago, la sentencia de excepciones, el auto aprobatorio de liquidación de crédito y el auto que decrete nulidades procesales, que se interpongan en los procesos por jurisdicción coactiva de que conozcan los funcionarios de los distintos órdenes, cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales.

3. De los recursos de queja contra la providencia que niegue el recurso de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, en los asuntos de que trata el numeral anterior.

**Artículo 134.** Competencia de los Tribunales Administrativos cuando la nación sea parte demandante. En los asuntos del conocimiento de los Tribunales Administrativos

en que sea parte demandante la Nación o una entidad del orden nacional, la competencia por razón del territorio se determinará por el domicilio del demandado.

**Artículo 134-A.** Competencia de los Jueces Administrativos en única instancia. Los Jueces Administrativos conocerán en única instancia del recurso prescrito por los artículos 21 y 24 de la Ley 57 de 1985, cuando la providencia haya sido proferida por funcionario o autoridad del orden municipal o Distrital.

**Artículo 134-B.** Competencia de los Jueces Administrativos en primera instancia. Los Jueces Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

**1.** De los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral, que no provengan de un contrato de trabajo, en los cuales se controvertan Actos Administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía no exceda de cien (100) salarios mínimos legales mensuales.

**2.** De los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía, cuando se trate de controversias que se originen en una relación laboral legal y reglamentaria o cuando se controvertan Actos Administrativos de carácter laboral expedidos por autoridades del orden nacional, con excepción de los actos referentes a la declaratoria de unidad de empresa y a la calificación de huelga, cuya competencia corresponde al Consejo de Estado en única instancia.

**3.** De los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controvertan Actos Administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía no exceda de trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales.

**4.** De los procesos que se promuevan sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, contribuciones y tasas nacionales, departamentales, municipales o distritales, cuando la cuantía no exceda de trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales.

**5.** De los referentes a contratos de las entidades estatales en sus distintos órdenes, y de los contratos celebrados por entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios, cuando su finalidad esté vinculada directamente a la prestación del servicio, cuando la cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales.

**6.** De los de reparación directa cuando la cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales.

**7.** De los procesos ejecutivos originados en condenas impuestas por la jurisdicción contencioso-administrativa, cuando la cuantía no exceda de mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales.

**8.** De las acciones de repetición que el Estado ejerza contra los servidores o ex servidores públicos y personas privadas que de conformidad con la ley cumplan funciones públicas, cuando la cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales, y cuya competencia no estuviere asignada al Consejo de Estado en única instancia.

**9.** De los relativos a la acción de nulidad electoral de los Alcaldes y miembros de los Concejos de los municipios que no sean Capital de Departamento, como también de los miembros de las Juntas Administradoras Locales de cualquier Municipio y demás elecciones celebradas dentro del respectivo territorio municipal.

Igualmente de los relativos a la acción de nulidad electoral que se promuevan con motivo de las elecciones o nombramientos hechos por las Corporaciones o funcionarios de que trata el inciso anterior o por cualquier organismo o servidor de los citados municipios.

**10.** De las acciones dirigidas al cumplimiento de normas con fuerza material de ley o acto administrativo.

**Artículo 134-C.** Competencia de los Jueces Administrativos en segunda instancia. Los Jueces Administrativos conocerán, en segunda instancia, de los siguientes asuntos:

**1.** De las apelaciones contra el mandamiento de pago, la sentencia de excepciones, el auto aprobatorio de liquidación de crédito y el auto que decreta nulidades procesales, que se interpongan en los procesos por jurisdicción coactiva de que conozcan los funcionarios de los distintos órdenes, cuando la cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales.

**2.** De los recursos de queja contra la providencia que niegue el recurso de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, en los asuntos de que trata el numeral anterior.

**3.** De la consulta de las sentencias dictadas en los mismos procesos contra quien estuvo representado por curador ad litem, sin consideración a la cuantía.

En cuanto a la condena en costas encontramos en los artículos 171, 172 y 178 contenidos en el Título XXII, relativo al contenido, cumplimiento y ejecución de las sentencias, del Código Contencioso Administrativo lo siguiente:

**Artículo 171.** Condena en costas. En todos los procesos, con excepción de las acciones públicas, el Juez, teniendo en cuenta la conducta asumida por las partes, podrá condenar en costas a la vencida en el proceso, incidente o recurso, en los términos del Código de Procedimiento Civil.

**Artículo 172.** Condenas en abstracto. Las condenas al pago de frutos, intereses, mejoras, perjuicios y otros semejantes, impuestas en auto o sentencia, cuando su cuantía no hubiere sido establecida en el proceso, se hará en forma genérica, señalando las bases con arreglo a las cuales se hará la liquidación incidental, en los términos previstos en los artículos 178 del Código Contencioso Administrativo y 137 del Código de Procedimiento Civil. Cuando la condena se haga en abstracto se liquidará por incidente que deberá promover el interesado, mediante escrito que contenga la liquidación motivada y especificada de su cuantía, dentro de los sesenta (60) días siguientes a la ejecutoria de aquel o al de la fecha de la notificación del auto de obediencia al superior, según fuere el caso. Vencido dicho término caducará el derecho y el Juez rechazará de plano la liquidación extemporánea. Dicho auto es susceptible del recurso de apelación.

**Artículo 178.** Ajuste de valor. La liquidación de las condenas que se resuelvan mediante sentencias de la jurisdicción en lo contencioso administrativo deberá efectuarse en todos los casos, mediante sumas líquidas de moneda de curso legal en Colombia y cualquier ajuste de dichas condenas sólo podrá determinarse tomando como base el índice de precios al consumidor, o al por mayor.

#### Código de Procedimiento Civil

**Artículo 137.** Proposición, trámite y efecto de los incidentes. Los incidentes se propondrán y tramitarán así:

**1.** El escrito deberá contener lo que se pide, los hechos en que se funden y la solicitud de las pruebas que se pretenda aducir, salvo que éstas figuren ya en el proceso.

Al escrito deberán acompañarse los documentos y pruebas anticipadas que se pretenda hacer valer y que se encuentren en poder del peticionario.

**2.** Del escrito se dará traslado a la otra parte por tres días, quien en la contestación pedirá las pruebas que pretenda hacer valer y acompañará los documentos y pruebas anticipadas que se encuentren en su poder, en caso de que no obren en el expediente.

**3.** Vencido el término del traslado, el juez decretará la práctica de las pruebas pedidas que se considere necesarias y de las que ordene de oficio, para lo cual señalará, según el caso, un término de diez días o dentro de él, la fecha y hora de la audiencia o diligencia; no habiendo pruebas que practicar, decidirá el incidente.

**4.** Por regla general los incidentes no suspenden el curso del proceso, pero la sentencia no se pronunciará mientras haya alguno pendiente, sin perjuicio de los que se deban resolver en ella y de lo dispuesto en los artículos 354 y 355.

**5.** Sobre la procedencia de las apelaciones que se interpongan en el curso de un incidente, se resolverá en el auto que conceda la apelación que se interponga contra el auto que decida el incidente. Si no se apela éste, aquéllas se tendrán por no interpuestas.

El tema de la competencia de los órganos que forman la jurisdicción contencioso administrativa fue brevemente tratada al principio del presente subcapítulo por lo que, en seguida, se analizará únicamente, lo establecido en el Código Contencioso Administrativo, en lo concerniente a la condena en costas en el procedimiento contencioso administrativo colombiano.

En este sentido, se señala expresamente que en todos los procesos llevados a cabo ante la Jurisdicción Contencioso Administrativo en cualquiera de sus competencias, el Juez, teniendo en cuenta la conducta asumida por las partes, podrá condenar en costas a la que haya resultado vencida en el proceso, incidente o recurso, lo que nos lleva a concluir que ya sea dentro del juicio contencioso administrativo, de los incidentes que se formulen dentro del mismo procedimiento o bien, en segunda instancia por medio de los recursos promovidos se podrá condenar en costas, tomando en cuenta, en primer plano el vencimiento de la parte que será condenada y en segundo la actitud que haya tomado la parte vencida dentro del juicio, notándose en este segundo requisito la mala fe o los propósitos dilatorios con la que se haya conducido en el procedimiento, por lo que de darse ambos la parte que incurra en ellos será declarada en costas en las instancias necesarias.

La legislación colombiana contempla la figura de la condena en abstracto, la cual consiste en que cuando se condene, entre otras condenas, al pago de costas, por medio de sentencia o auto y dentro de estos no se hubiere establecido la cuantía de las mismas, dicha condena se hará de forma genérica; es decir, señalando el derecho que la parte tiene al cobro de éstas y señalando las bases conforme las cuales se realizará la liquidación de dichas costas, liquidación que se tramitará por la vía incidental, el cual deberá ser promovido por el interesado mediante escrito que contenga la liquidación motivada y especificada de su cuantía, éste incidente se deberá presentarse dentro de los sesenta días siguientes a la ejecutoria por medio de la cual se le haya reconocido el derecho; en caso de que haya fenecido el plazo señalado, caducará el derecho y el Juez rechazará de plano la liquidación extemporánea. Ahora bien, para la liquidación de las condenas que se resuelvan mediante sentencias de la jurisdicción en lo contencioso administrativo en todos los casos se efectuarán, considerando sumas de dinero en cantidad líquida utilizando la moneda de curso legal en Colombia y cualquier ajuste a éstas cantidades, se realizará con fundamento en lo establecido en el índice de precios al consumidor de Colombia.

Ahora bien, como ha quedado establecido anteriormente en caso de que en la sentencia o auto no se fije en cantidad líquida la condena en costas, la liquidación de éstas se llevará a cabo por medio de la vía incidental el cual es regulado por el Código de Procedimiento Civil de Colombia el cual indica que el escrito por medio del cual se promueve el incidente deberá contener lo que se pide, que en este caso sería la tasación y fijación en cantidad líquida de las costas originadas en el juicio, los hechos en que se funde dicha solicitud así como las pruebas en que se base la acción a menos que estas ya estén contenidas en autos.

Al incidente respectivo se le deberán adjuntar los documentos y pruebas que estén en poder del peticionario desde la presentación del mismo escrito, con lo cual se le correrá traslado a la contra parte para que dentro del término de tres días, manifieste lo que a su derecho convenga conforme a lo solicitado en el incidente de liquidación,

quien de igual forma acompañará los documentos y pruebas que éste considere aplicables para sostener sus excepciones. Una vez que haya concluido el plazo de tres días, el juez llevará a cabo la etapa probatoria del incidente en la cual se ventilarán las que considere necesarias y las que ordene de oficio, para lo cual señalará, un plazo no mayor a diez días para que se lleve a cabo la audiencia probatoria, en caso de que no haya pruebas que desahogar se dictará la resolución al incidente.

De lo expuesto anteriormente, se concluye que en los procedimientos contencioso administrativos de Colombia si se causan costas, las cuales serán impuestas a la parte que haya resultado vencida en el juicio y que haya tenido una conducta dentro del mismo que amerite dicha imposición, estas costas serán únicamente las procesales y no las judiciales, la sentencia que resuelva el juicio podrá contener en ella la tasación de las costas y en caso de no hacerlo y únicamente reconocer el derecho a ellas a alguna de las partes la tasación se realizará por medio de incidente que se deberá presentar dentro de los sesenta días siguientes a la notificación de dicha resolución.

En comparación con la condena en costas establecidas en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo con ámbito de aplicación en toda la República Mexicana, en la figura de las costas en el procedimiento colombiano si se contempla el pago de costas en segunda instancia, e inclusive se puede condenar a ellas en cualquier incidente promovido dentro del juicio o recurso interpuesto después del juicio; asimismo se contempla la figura de la indemnización como una acción de reparación directa, la cual será aplicable no obstante la condena en costas que se haga en dicha acción o en cualquier otra y en el mismo ordenamiento, a diferencia de nuestro país si se contempla un plazo exacto para interponer el incidente de liquidación en costas, el cual es de sesenta días, regulación que por las razones señaladas en el capítulo tercero de ésta investigación debería también contener la legislación adjetiva mexicana.

#### **V.4. Con los estados de la República Mexicana.**

La finalidad del presente subcapítulo es comparar lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo aplicable en todo el territorio de la República Mexicana, la cual regula los procedimientos contencioso administrativos substanciados ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con lo establecido en las Leyes de las Entidades Federativas aplicables en el territorio del Estado que las emitió en donde se encuentre regulado el procedimiento contencioso administrativo llevado a cabo ante los tribunales que tengan como finalidad dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública de dichos Estados con los particulares.

Al respecto, la fracción V del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su parte conducente, señala que el poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y la organización de los mismos será conforme a la Constitución de cada uno de ellos.

Dichas constituciones se sujetarán a las normas establecidas dentro del mismo precepto, dentro de las cuales, se faculta para que las Constituciones y leyes de los Estados puedan instituir tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, los cuales tendrán competencia para dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Con fundamento en lo citado en el párrafo anterior es que las legislaturas de los estados integrantes de México crean Tribunales de lo Contencioso Administrativo para dirimir controversias dentro de su competencia, lo que conlleva a que cada uno de los Estados pueda tener su propio ordenamiento, contemplando diferentes instituciones, distintos procedimientos, términos, requisitos, recursos e incluso diferentes figuras procesales entre las cuales se puede encontrar la de las costas. Por lo que se analizará brevemente que es lo regulado conforme a las costas en cada una de las legislaciones de los Estados para esclarecer lo imperante conforme a la condena en costas en los juicios contencioso administrativos en nuestro país.

A continuación se cita lo relativo a la condena en costas dentro de los procedimientos contencioso administrativo en cada una de las disposiciones aplicables de las Entidades Federativas de la República Mexicana.

Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes

**Artículo 12.-** 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 de los que originen las diligencias que promueva.

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California

**Artículo 34.-** 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.

Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Baja California Sur

**Artículo 11.-** En los juicios que se tramiten ante la Sala Unitaria Administrativa no habrá lugar a condenación en costas; en consecuencia, cada parte será responsable de las que originen las diligencias que promuevan, así como los gastos y honorarios en que incurran con motivo de la tramitación del juicio.

Código de Procedimientos Contencioso-Administrativos del Estado de Campeche

**Artículo 7.-** En los juicios que se tramiten ante la sala no habrá lugar a la condenación en costas. Cada parte será responsable de sus propios gastos.

Ley de Justicia Administrativa del Estado de Chiapas

**Artículo 17.-** En los juicios de nulidad que se tramiten ante las salas no habrá lugar a condenación en costas.

Código Fiscal del Estado de Chihuahua

**Artículo 404.-** En los juicios de oposición no habrá condenación en costas. Cada parte será responsable de sus propios gastos y los que originen las diligencias que promuevan. Los honorarios del perito tercero serán pagados por las partes.

El Estado de Coahuila no cuenta con regulación alguna del juicio contencioso administrativo, a pesar de que la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo se encuentra establecido en diversas leyes del Estado, tal es el caso de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza y la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, las cuales señalan:

Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.

**Artículo 135.** El poder Judicial se deposita, para su ejercicio, en el Tribunal Superior de Justicia, en el Tribunal Electoral, en el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, en el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, en los Tribunales Distritales, en los Juzgados de Primera Instancia, cualquiera que sea su denominación, en el Consejo de la Judicatura y en los demás órganos judiciales que con cualquier otro nombre determinen las leyes.

**Artículo 136. ...**

**B.** El Tribunal de lo Contencioso-Administrativo es un órgano especializado del Poder Judicial, dotado de autonomía constitucional, independencia y de plena jurisdicción conforme a las bases siguientes:

...

IV. El Tribunal de lo Contencioso-Administrativo conocerá y resolverá las controversias que se susciten en relación con la legalidad, interpretación, cumplimiento y efectos de actos, procedimientos y resoluciones de naturaleza administrativa y fiscal, que emitan, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades de la Administración Pública del Estado y de los Municipios, cuya actuación afecte la esfera jurídica de los particulares, en los términos que determine la ley de la materia y los demás ordenamientos aplicables.

...

Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Coahuila De Zaragoza

**Artículo 2.** El Poder Judicial del Estado se integra por:

I.- El Tribunal Superior de Justicia;

II.- Tribunales especializados, que por razón de la materia serán:

...

b). El Tribunal de lo Contencioso-Administrativo,

**Artículo 25-H.** El Tribunal de lo Contencioso-Administrativo es un órgano especializado del Poder Judicial, dotado de autonomía, independencia y plena jurisdicción, en los términos que establece el artículo 136 de la Constitución Política del Estado y demás disposiciones aplicables.

No obstante lo anterior, en Coahuila actualmente no existe en funcionamiento el Tribunal de lo Contencioso Administrativo ni regulación alguna sobre su funcionamiento o competencia, la Ley que regirá en dicho estado sobre la materia es la Ley de Justicia Administrativa, la cual a la fecha no ha sido expedida por el Legislativo del Estado así como el presupuesto para su operación y funcionamiento, al respecto indica el artículo segundo transitorio de las modificaciones realizadas a la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza el 29 de agosto de 2006 que textualmente señala:

29 de agosto de 2006

...

**SEGUNDO.** El Poder Legislativo del Estado expedirá la Ley de Justicia Administrativa que regulará la competencia, procedimientos, organización y atribuciones del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, que iniciará sus actuaciones una vez aprobada la partida presupuestal para su operación.



Como indica el artículo transitorio anteriormente transcrito se desprende que una vez que la Ley de Justicia Administrativa y el presupuesto para el Tribunal sean aprobados este iniciará su funcionamiento, pero como se señaló anteriormente dicha ley aún no ha sido aprobada, por lo que los particulares en dicho estado cuentan con diversos medios de defensa en contra de las resoluciones dictadas por las autoridades como el recurso de Inconformidad el cual procede para impugnar actos y resoluciones que dicten por escrito las mismas, contemplado en el artículo 196 del Reglamento de Justicia Municipal de Torreón Coahuila.

En cuanto a las costas judiciales, el artículo 154 de la Constitución Política de dicho estado señala que toda persona tiene derecho al acceso a la justicia para tutelar de manera efectiva sus derechos fundamentales y que esta garantía de la tutela judicial efectiva se regirá por diversos principios entre los cuales se encuentra el de que ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho, se prohíben los tribunales especiales y que el servicio de justicia será gratuito quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Colima

**Artículo 8.-** En los juicios que se tramiten ante el Tribunal no habrá lugar a la condenación en costas. Cada parte será responsable de sus gastos.

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal

**Artículo 31.-** En los juicios que se tramiten ante el Tribunal no habrá lugar a la condenación en costas. Cada parte será responsable de sus propios gastos.

Código de Justicia Administrativa Para El Estado de Durango

**Artículo 102.-** En materia de justicia administrativa no habrá condenación en costas. Las partes cubrirán sus gastos. En caso de desahogo de pruebas para mejor proveer y de perito tercero en discordia, los gastos serán erogados proporcionalmente por las partes.

Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México

**Artículo 3.-** El procedimiento y proceso administrativo que regula este Código se regirán por los principios de legalidad, sencillez, celeridad, oficiosidad, eficacia, publicidad, gratuidad y buena fe; en consecuencia:

...

VII. Serán gratuitos, sin que pueda condenarse al pago de gastos y costas;

Ley de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato

**Artículo 55.-** En los juicios o recursos que se tramiten ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, no habrá lugar a condenación de costas. Cada parte será responsable de sus propios gastos y de los que originen las diligencias que promuevan.

Código de Procedimientos Contenciosos Administrativos del Estado de Guerrero, Numero 215

**Artículo 4.-** Los procedimientos que regula este código se regirán por los principios de legalidad, sencillez, celeridad, oficiosidad, eficacia, publicidad, gratuidad y buena fe; en consecuencia:

...

VII.- Serán gratuitos, sin que pueda condenarse al pago de gastos y costas; y

...

Ley Orgánica del Tribunal Fiscal Administrativo del Estado de Hidalgo

**Artículo 42.-** En los juicios que se tramiten ante el Tribunal no habrá lugar a la condenación en costas. Cada parte será responsable de sus propios gastos.

Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco

**Artículo 11.** En los juicios en materia administrativa no habrá lugar a condenación en costas. Cada parte será responsable de sus propios gastos y de los que originen las diligencias que promueva.

Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo

**Artículo 192.** En los juicios o recursos que se tramiten ante el Tribunal, no habrá lugar a condenación de costas. Cada parte será responsable de sus propios gastos y de los que originen las diligencias que promuevan.

Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos

**Artículo 46.-** En los juicios que se tramiten ante el Tribunal no habrá lugar a la condena en costas. Cada una de las partes cubrirá los gastos que hubiese erogado.

Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos del Estado de Nayarit

**Artículo 30.-** El procedimiento y proceso administrativo que regula esta ley se regirán por los principios de legalidad, sencillez, celeridad, oficiosidad, eficacia, publicidad, gratuidad y buena fe; en consecuencia:

...

VII. Serán gratuitos, sin que pueda condenarse al pago de gastos y costas; y

...

Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León

**Artículo 32.-** En los juicios que se tramiten ante el Tribunal no habrá lugar a condenación en costas; en consecuencia, cada parte será responsable de las que originen las diligencias que promuevan, así como los gastos y honorarios en que incurran con motivo de la tramitación del juicio.

Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca

**Artículo 121.-** En los juicios que se tramiten ante las Salas del Tribunal, no habrá lugar a condenación en costas. Cada parte será responsable de sus propios gastos y de los que originen las diligencias que promuevan.

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Puebla.

**Artículo 25.-** En los juicios que se tramiten ante el Tribunal no habrá lugar a la condenación en costas, por lo que cada una de las partes será responsable de sus propios gastos.

Ley de Enjuiciamiento de lo Contencioso-Administrativo del Estado de Querétaro

**Artículo 2.** El proceso o juicio contencioso-administrativo, se regirá por los principios de legalidad, economía, celeridad, oficiosidad, eficacia, publicidad, gratuidad y buena fe, en consecuencia:

...

VII. Será gratuito, sin que exista condena de pago de los gastos y costas; y

...

Ley de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo

**Artículo 19.** Cuando otras leyes o reglamentos contengan recursos administrativos para combatir los actos impugnados, podrá optarse por agotarlos o recurrir directamente ante la Sala. Ejercitada la acción ante la Sala, se extinguirá el derecho para ocurrir a otro medio de defensa ordinario.

En los juicios que se tramiten ante la Sala no habrá lugar a la condenación en costas.

Las cuestiones que surjan dentro del procedimiento se decidirán de plano y en forma incidental, salvo las que trasciendan al resultado del juicio que se fallarán conjuntamente con el principal.

Ley de Justicia Administrativa del Estado de San Luis Potosí

**Artículo 37.** En los juicios que se tramiten ante las salas del tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de San Luis Potosí, no habrá lugar a condenación en costas. Cada parte será responsable de sus propios gastos y de los que originen las diligencias que promueva.

Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sinaloa

**Artículo 38.** En materia de justicia administrativa no habrá condenación en costas. Las partes cubrirán sus gastos. En caso de desahogo de pruebas para mejor proveer y de perito tercero en discordia, los gastos serán erogados proporcionalmente por las partes.

Código Fiscal del Estado de Sonora

**Artículo 197.-** En los juicios que se tramiten ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, no habrá lugar a condenación en costas. Cada parte será responsable de sus propios gastos y los que originen las diligencias que promuevan.

Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Tabasco

**Artículo 33.-** En los juicios o recursos que se tramiten ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, no habrá lugar a condenación en costas. Cada parte será responsable de sus propios gastos y de los que originen las diligencias que promuevan.

Código Fiscal del Estado de Tamaulipas

**Artículo 205.-** En los juicios que se tramiten ante el Tribunal Fiscal del Estado, no habrá lugar a condonación de costas. Cada parte será responsable de sus propios gastos y los que originen las diligencias que promuevan. Los honorarios del perito tercero serán pagados por las partes. Si los que correspondan sufragar al particular, sea actor demandado o coadyuvante, no son cubiertos oportunamente, los pagará la Secretaría de Finanzas del Estado y esta exigirá el reembolso mediante el procedimiento administrativo de ejecución.

Código Financiero para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios

**Artículo 438.** 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.

Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

**Artículo 4.** El procedimiento administrativo y el juicio contencioso se regirán por los principios de legalidad, prosecución del interés público, igualdad y proporcionalidad, imparcialidad, sencillez, celeridad, oficiosidad, eficacia, publicidad, gratuidad y buena fe; en consecuencia:

...

VII. Serán gratuitos, sin que pueda condenarse al pago de gastos y costas; y

...

Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Yucatán

**Artículo 6.-** En los juicios que se tramiten ante el Tribunal no habrá lugar a la condenación en costas. Cada parte será responsable de sus propios gastos.

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado y los municipios de Zacatecas.

**Artículo 26.-** En los juicios que se tramiten ante el Tribunal no habrá lugar a condenación en costas. Cada parte será responsable de sus propios gastos.

De lo anterior se afirma que, en ninguno de las Entidades Federativas de la República Mexicana está regulada la condena al pago de costas dentro de los juicios contencioso administrativos, dicha condena no es contemplada probablemente porque generalmente existe la tendencia a que los estados integrantes de la Federación establezcan en sus normas locales lo establecido para la misma materia en las legislaciones federales, por lo que ya que la legislación federal, en este caso el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya contempla dicha figura es probable que las legislaciones de los estados adopten de igual manera la figura de pago de costas dentro de los procedimientos contencioso administrativos que se ventilen en su competencia.

## Capítulo VI

### Conclusiones

Mediante la presente investigación, se identificaron diversas anomalías en la regulación de las costas en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, imprecisiones legislativas que resulta necesario subsanar para lograr una adecuada aplicación de esta institución en el ámbito del juicio contencioso administrativo federal por lo que para lograr dichos cometidos se esgrimen las siguientes conclusiones.

**Primera.** Se ha expuesto que únicamente habrá lugar a condena en costas a favor de la autoridad demandada, cuando se controviertan resoluciones con propósitos notoriamente dilatorios. Al respecto cabe manifestar que se propone modificar, en el segundo párrafo del artículo 6º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo la expresión “*notoriamente*” a razón de que los propósitos que se buscan al impugnar una resolución son o el efecto dilatorio, o el efecto resolutivo; por lo que considero innecesario mencionar que los propósitos al impugnar, para condenar en costas, deben ser “notoriamente” dilatorios, ya que la dilación del juicio contencioso administrativo resulta evidente cuando el actor es vencido dentro del proceso e impugna únicamente con el interés de obtener algún beneficio por entablar la demanda dilatando el procedimiento para el cobro, ejecución o cumplimiento de la resolución impugnada; de igual forma sigue siendo indudable cuando un particular impugna una resolución con propósitos dilatorios ya que los conceptos de impugnación formulados dentro del juicio deben ser improcedentes e infundados.

Por lo que se plantea que dicho párrafo quede redactado de la siguiente manera: “Únicamente habrá lugar a condena en costas a favor de la autoridad demandada, cuando se controviertan resoluciones con propósitos dilatorios”.

**Segunda.** Se concluye que el beneficio del actor no únicamente debe ser económico ya que puede configurarse cualquier otro tipo de beneficio por la dilación en el cobro, ejecución o cumplimiento de la resolución impugnada y no necesariamente un beneficio monetario de igual manera se consuma que si existe beneficio económico cuando la ley prevea que las cantidades adeudadas se aumentan con actualización por inflación y con alguna tasa de interés o de recargos.

Se estudió que la actualización es un reajuste por el cambio de precios en el país y los recargos son un resarcimiento que se hace a la autoridad por falta de pago oportuno y estos elementos no encuentran relación alguna con las costas en un juicio por lo que aunque se actualice la cantidad adeudada, de igual forma, se debe condenar al actor temerario al pago de las costas en el juicio, ya que la cantidad adeudada de todas formas se tenía que pagar actualizada, y aumentada con la tasa de recargos correspondiente, por así preceptuarlo las disposiciones legales, lo que no implica que por pagar las contribuciones aumentadas por estos conceptos la autoridad ya no haya erogado dentro del juicio contencioso administrativo el importe de las costas.

Por otro lado, para que se configure que el actor impugna con propósitos dilatorios, no es necesario que los conceptos de impugnación sean “notoriamente” improcedentes e infundados ya que considero que no se puede delimitar ese contexto, por lo que bastará con que los conceptos de impugnación sean improcedentes o infundados. En el mismo orden de ideas, para que se configure que el actor impugna con propósitos dilatorios, los conceptos de impugnación improcedentes e infundados no únicamente pueden ser formulados en la demanda sino también en la ampliación a ésta.

Para perfeccionar lo anterior se propone lo siguiente:

En el tercer párrafo del artículo 6° de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, eliminar la locución “*beneficio económico por dilación*” ya que con la dilación en el cobro, ejecución o cumplimiento de la resolución impugnada, se pueden configurar diversos beneficios y no únicamente un beneficio económico.

Por lo que se esboza que éste fragmento quede transcrito de la siguiente manera: “Para los efectos de este artículo se entenderá que el actor tiene propósitos dilatorios cuando al dictarse una sentencia que reconozca la validez de la resolución impugnada, se beneficia por la dilación en el cobro, ejecución, o cumplimiento, siempre que los conceptos de impugnación formulados en la demanda o en la ampliación de demanda sean improcedentes o infundados”.

En el mismo tercer párrafo, descartar el vocablo “*notoriamente*” en la oración “siempre que los conceptos de impugnación formulados en la demanda sean notoriamente improcedentes o infundados” ya que para que se configure que el actor impugna con propósitos dilatorios, no es necesario que los conceptos de impugnación sean “notoriamente” improcedentes e infundados debido a la imposibilidad de delimitar dicha expresión en la improcedencia o en la falta de fundamentación de los conceptos de impugnación, por lo que bastará con que se señale que los conceptos de impugnación sean improcedentes o infundados suprimiendo el notoriamente. Por lo que la redacción de esta sección debería quedar como se indico en el párrafo anterior.

Ahora bien, en donde se preceptúa que se entenderá que el particular tiene propósitos dilatorios siempre que los conceptos de impugnación formulados en la demanda sean improcedentes o infundados, se propone añadir que la improcedencia o falta de fundamentación en dichos conceptos también se puede encontrar en la ampliación de la demanda toda vez que en ésta también se realizan argumentaciones tendientes a demostrar la ilegalidad de las resoluciones dictadas por las autoridades; por lo que éstos conceptos, formulados en la ampliación, de igual forma pueden resultar carentes de fundamentación y motivación con lo que se acreditaría el criterio subjetivo necesario para realizar la condena en costas y se confirmaría que el particular esta impugnando la resolución con propósitos dilatorios.

De igual manera se plantea suprimir completamente la última parte del tercer párrafo del artículo 6° de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que preceptúa que 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, toda vez que como ha quedado

demostrado, el que exista o no actualización o recargos no significa que el particular no deba pagar a la autoridad los gastos del juicio ya que como quedó ilustrado las costas comprenden los gastos relacionados con el juicio y no así las cantidades que se generen o desarrollen fuera de éste.

En el mismo sentido cabe señalar que si se actualiza el monto de la resolución controvertida o se aumenta con alguna tasa de interés o de recargos, de todas formas debe configurarse el supuesto de que el actor impugna con propósitos dilatorios si éste obtiene algún tipo de beneficio, aunque no sea económico, y sus conceptos de impugnación son improcedentes e infundados ya que la actualización y los recargos no evitan que el particular actúe de mala fe en el juicio toda vez que son instituciones creadas totalmente para otros fines.

**Tercera.** Se concluye que la autoridad demandada deberá pagar al particular el importe de los gastos y costas causados cuando la autoridad cometa falta grave al dictar la resolución impugnada y no se allane al momento de contestar la demanda, en la contestación a la ampliación de la demanda o hasta antes del cierre de instrucción, cuestión que no estaba establecida de esta manera en el precepto correspondiente.

Se entiende que hay falta grave cuando la resolución impugnada se anule por ausencia de fundamentación o motivación en cuanto al fondo o a la competencia; cuando la resolución sea contraria a una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de legalidad; y, cuando se anule por haber sido dictada en ejercicio de facultades discrecionales que no correspondan a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

De igual forma se advierte en el cuarto párrafo del artículo 6º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo una mala redacción por parte del legislador, en primer término cuando indica que la autoridad demandada deberá indemnizar y en realidad lo que debería hacer es pagar el importe de gastos y costas; en segundo término cuando señala que deberá pagar los daños y perjuicios cuando en realidad el concepto por el que deberá erogar será por el pago de gastos y costas; y, en tercer término cuando hace mención a una “unidad administrativa” de la autoridad demandada cuando señala la unidad administrativa de dicho órgano refiriéndose como “órgano” a la autoridad demandada; es decir, a otra autoridad aparte de la autoridad demandada y, como es sabido en el juicio contencioso administrativo federal solo es parte demandada la autoridad que dictó la resolución impugnada, por lo que no se debe señalar el concepto de “unidad administrativa” sino autoridad demandada.

Por último se advierte la imprecisión legislativa, en éste párrafo, cuando se evoca que la autoridad demandada se deberá allanar al contestar la demanda en el concepto de impugnación de que se trate por dos motivos: el primero es que se puede allanar tanto en la contestación a la demanda como en la contestación a la ampliación de la misma e incluso hasta antes del cierre de instrucción y el segundo es que el allanamiento realizado por la autoridad a las pretensiones de la actora debe ser total y no solo un allanamiento a un concepto de impugnación.

Por lo que se propone que en éste cuarto párrafo debe reproducirse lo siguiente: “La autoridad demandada deberá cubrir al particular afectado, el importe de las gastos y costas causados dentro del juicio, cuando la autoridad demandada cometa falta grave al dictar la resolución impugnada y no se allane a las pretensiones del demandante hasta antes del cierre de la instrucción en el juicio”.

En el mismo sentido se propone suprimir, en todo caso contenido, en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y en las leyes aplicables, siempre que se hable del pago de costas, que la autoridad demandada, deberá indemnizar al particular afectado por el importe de los daños y perjuicios causados, ya que hablando de las costas contenidas en el artículo 6º de la Ley en mención, lo que realmente debe hacer la autoridad es cubrir el importe de los gastos y costas originados en el juicio contencioso administrativo.

**Cuarta.** Quedo entendido que los gastos son la cantidad que se ha gastado o se gasta; cantidad desembolsada o erogada, el concepto de gastos realizados en el juicio, se encuentra incluido en el concepto de costas. Resulta indudable que no deben confundirse los gastos y costas con los daños y perjuicios que se pueden causar a las partes con motivo del juicio; las costas se limitan a las erogaciones que se hubiesen hecho en la tramitación y en la substanciación del juicio, en tanto que los daños y perjuicios que se sigan a alguna de las partes con motivo del juicio, son de carácter extraprocesal y no deben ser demandadas dentro del mismo juicio.

La indemnización contemplada en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo debe ser tramitada conforme las disposiciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado posteriormente al juicio contencioso administrativo; o bien, si es conveniente tramitar la indemnización por la actividad irregular del Estado, dentro del mismo juicio, tramitarlo de forma separada a la condena al pago de costas.

Si lo que se busca es que se pueda solicitar la indemnización por daños y perjuicios directamente dentro del juicio contencioso administrativo federal por la actividad irregular del Estado, se propone que se realice una correcta regulación tanto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo como en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado para poder llevar a cabo este proceso.

En dicho proceso se podría impugnar la resolución que cause un perjuicio al particular, se podría solicitar la indemnización por los daños y perjuicios causados con motivo de la resolución impugnada y se podría, además, condenar al pago de costas a la autoridad en caso de que se den los supuestos necesarios.

Se plantea lo anterior ya que sería lo jurídicamente correcto al no privar así al particular del goce de alguno de sus derechos ya que como actualmente se encuentre redactado el artículo 6º de la multicitada Ley adjetiva, el demandante únicamente puede solicitar la indemnización por la actividad irregular del Estado y no puede pedir el pago de gastos y costas en el juicio y lo adecuado es que por un lado se pueda solicitar la indemnización referida y además el pago de costas procesales.



**Quinta.** En la presente investigación, quedó aclarado que en el último párrafo del multicitado artículo 6º, se configura un error consistente en la indicación de que la condenación en costas o la indemnización establecidas en los párrafos segundo y tercero de ese precepto de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se substanciará por medio de la vía incidental; ya que si bien es cierto que el segundo párrafo se refiere a las costas dentro del juicio contencioso administrativo, también lo es que el tercer párrafo define el concepto de propósitos notoriamente dilatorios por lo que se propone corregir dicha falta con la correcta redacción de dicho párrafo la cual debe contener que son en los párrafos segundo y cuarto en donde se establecen los distintos supuestos para la condena al pago de costas, por un lado a favor de la autoridad demandada y por el otro a favor del particular.

De igual forma, cuando se señala que la condenación en costas se reclamará a través del incidente respectivo, se plantea la modificación de la palabra “reclamará” por la de substanciará o tramitará ya que la palabra reclamará hace alusión a solicitar o pedir. La petición a la condena en costas deberá realizarse en la demanda y en casos de excepción en la ampliación a la demanda cuando sea formulada por un particular; y, en la contestación a la demanda o en casos de excepción, en la contestación a la ampliación, cuando sea formulada por la autoridad demandada.

Por lo que si la petición al pago de costas se realiza dentro de la instrucción y no hasta el incidente y este último se presenta una vez que ha sido declarado procedente la condena en costas, por medio de la sentencia, es cuando se entra a una etapa posterior que es la de liquidación, regulación, determinación, cuantificación o tasación de las costas y para la llegada de este momento procesal, la condena ya ha sido impuesta por lo que necesariamente la petición ya debió haber sido realizada por lo que lo correcto sería indicar que la condenación en costas se reclamará dentro de la instrucción del juicio en la demanda, en la ampliación a la demanda, en la contestación o en la contestación a la ampliación a la demanda y una vez dictada la sentencia, la condenación contenida en ésta, se substanciará a través del incidente respectivo.

Por lo que se concibe que éste último párrafo debe transcribirse de la siguiente manera: “La condenación en costas establecida en los párrafos segundo y cuarto de este artículo, se substanciará a través del incidente respectivo, el que se tramitará conforme lo previsto para el efecto en la presente Ley, siempre que dicha condenación haya sido reclamada dentro del juicio ya sea en la demanda, en la ampliación a la demanda, en la contestación o en la contestación a la ampliación de la demanda, según proceda o bien haya sido decretada de oficio por la Sala; y, siempre que se haya reconocido este derecho por la sentencia definitiva dictada en el juicio”.

Lo anterior en el entendido de que es por virtud de la sentencia que se otorga el derecho al cobro o la obligación al pago de costas; en el juicio contencioso administrativo se condenará a estas a quién pierda en el juicio y haya observado una conducta temeraria o de mala fe. Para condenar el pago de costas o de indemnización en el juicio contencioso administrativo es necesario, en primer término, que se dicte una sentencia en la cual o se reconozca la validez o se declare la nulidad de la resolución impugnada.

Al respecto, cabe concluir que la declaración en la sentencia de que una de las partes tiene derecho a la indemnización o al pago de gastos y costas no puede entenderse como una condena sino que constituye una declaración preliminar en el sentido de que la Sala declare que si le corresponde el derecho ya que se cumplieron con los requisitos señalados en la ley y posteriormente deberá tramitarse el incidente respectivo.

**Sexta.** En la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no existe regulación alguna conforme al pago de costas en el juicio de lesividad substanciado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; en éste juicio también pueden existir supuestos para la condena al pago de costas tanto a favor de la autoridad como del particular demandado.

Considero que debe haber lugar a condena en costas en el juicio de lesividad, a favor del particular demandado, cuando al dictarse una sentencia que reconozca la validez de la resolución impugnada, los conceptos de impugnación formulados en la demanda sean improcedentes o infundados y la resolución no haya afectado los intereses de la autoridad.

En la misma tesitura creo pertinente que de igual manera debe haber lugar a condena en costas en el juicio de lesividad, a favor de la autoridad afectada por el importe de los gastos causados, cuando se haya decretado la ilegalidad de la resolución impugnada y el particular con conocimiento de que la resolución impugnada le favorece sin fundamento jurídico o en contravención a lo establecido por las leyes de la materia no se allane en el juicio.

Por lo que considerando atinado regular el pago de gastos y costas en el juicio de lesividad, se propone la adición de un artículo en donde se regule dicho procedimiento, planteando al efecto la composición del siguiente artículo:

**ARTÍCULO 6-A.-** En los juicios de lesividad 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 del particular demandado, cuando se controvertan resoluciones con propósitos dilatorios.

Para los efectos de este artículo, se entenderá que la autoridad tiene propósitos dilatorios cuando al dictarse una sentencia que reconozca la validez de la resolución impugnada, los conceptos de impugnación formulados en la demanda sean improcedentes o infundados y la resolución no afecte los intereses de la autoridad.

El particular demandado deberá pagar las costas del juicio de lesividad a la autoridad afectada por el importe de los gastos causados, cuando se haya decretado la ilegalidad de la resolución impugnada y el particular con conocimiento de que la resolución impugnada le favorece sin fundamento jurídico o en contravención a lo establecido por las leyes de la materia, no se allane al contestar la demanda.

La condenación en costas establecidas en este artículo será solicitada en los escritos de demanda o ampliación de demanda o en la contestación a la demanda o en la contestación a la ampliación de la misma y en caso de ser procedente, se tramitará a través del incidente respectivo, el que se substanciará conforme lo previsto por esta Ley.

**Séptima.** Los incidentes son procedimientos que tienden a resolver controversias de carácter adjetivo relacionadas inmediata y directamente con el asunto principal. La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no cuenta con una regulación especial del incidente de gastos y costas por lo que este no es de previo y especial pronunciamiento y se tramitará conforme las reglas del artículo 39 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo por lo que este no suspenderá el proceso, puede ser presentado en cualquier momento procesal pero de acuerdo a las características especiales de este incidente considero que si debería ser regulado como incidente de previo y especial pronunciamiento al ser éste un incidente especial y único en el juicio contencioso administrativo.

En este incidente, el vencedor en el juicio debe demostrar la existencia de los daños y perjuicios, y los gastos erogados en el juicio, así como que estos son consecuencia directa e inmediata de la resolución o acto nulificado o bien que las costas son consecuencia inmediata y directa del juicio contencioso administrativo; así como a cuánto ascienden estos gastos erogados.

Se concluye que el incidente de liquidación de gastos y costas o de indemnización se debe tramitar hasta que se ha dado el cumplimiento de la sentencia, lo anterior ya que el monto de los daños y perjuicios sólo puede conocerse hasta que cesen los efectos de la resolución viciada y dichos efectos cesarán hasta que se haya dado cabal cumplimiento a la resolución impugnada por lo que es hasta este momento en que el particular puede realizar un cálculo que contenga los daños que le ocasionó la resolución de la autoridad y los perjuicios que a causa de ésta dejó de recibir así como las costas erogadas dentro del juicio contencioso administrativo.

En igual postura considero que en caso de que el particular tenga el derecho de promover el incidente de liquidación y se haya dictado la sentencia definitiva, ésta haya quedado firme y en esta se reconozca únicamente el derecho de cobro de indemnización por concepto de gastos y costas ya que no le corresponde algún otro derecho o cantidad adeudada por concepto de indemnización por daños y perjuicios; es decir, que no se haya condenado a la autoridad al cumplimiento de alguna obligación y se haya declarado la nulidad de la resolución en términos de la fracción II del artículo 52; colijo que el particular, podrá promover el incidente de liquidación una vez que la resolución haya quedado firme, ya que es incongruente esperar hasta el momento de cumplimiento de sentencia para solicitar dicho pago, en el sentido de que no habrá cumplimiento que se deba dar ante tal resolución definitiva.

En caso de que sea la autoridad demandada la que promueva el incidente de liquidación por así corresponderle el derecho; considero, que ya que ésta evidentemente no se tiene que esperar al cumplimiento de la sentencia, una vez que haya quedado firme la misma ésta podrá promover la liquidación de sus costas erogadas dentro del juicio.

Por otro lado, la Ley Adjetiva Contencioso Administrativa no indica término o plazo alguno para el ejercicio del derecho de solicitar el pago de indemnización o costas por medio de incidente por lo que considero que según el artículo 297 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la materia, las partes contarán con el término de tres días para interponerlo aunque se concluye que lo más oportuno

es que existiera una regulación especial para este incidente, incluyendo el plazo para su interposición.

De lo anterior, encuentro necesaria una regulación especial para el incidente de liquidación, regulación, determinación, cuantificación, o tasación de costas, ya que éste es único y especial dentro del juicio contencioso administrativo, buscando con esta regulación la determinación de un plazo para la interposición del mismo; esclarecer qué momento procesal es el oportuno para interponer dicho incidente, es decir si el plazo para su presentación empezará a correr a partir de que la sentencia haya sido notificada, o comenzará cuando la resolución haya quedado firme o una vez que se haya realizado el cumplimiento de sentencia; de igual forma se buscará determinar el procedimiento que el Tribunal deba llevar a cabo para resolver este tipo de incidentes, establecer en cuanto tiempo deben ser resueltos y el procedimiento para el cumplimiento del pago de las costas incluyendo un término para realizar el pago a la contraparte y el procedimiento para liquidarlo, conteniendo dentro del mismo lo conducente en caso de incumplimiento.

**Octava.** Actualmente, en la competencia federal, se carece de regulación en las materias fiscal y administrativa de aranceles para condenar en las costas causadas por la substanciación de algún juicio tramitado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa por lo que considero necesaria la regulación en este sentido ya que con esto se evitaría una serie de abusos en la tasación de las costas por parte de los particulares y se homologarían las costas que la autoridad ha erogado sin distinguir entre las diferentes dependencias del Estado; de igual forma con dicho arancel se examinaría una clasificación de los gastos y costas que pueden ser erogados dentro de los juicios contencioso administrativos diferenciando los gastos útiles de los que no lo son.

**Novena.** En el último capítulo de ésta investigación se estudió que en Argentina, los juicios si se causan costas judiciales, entendidas estas como la retribución que se debe hacer a los Tribunales con motivo de la impartición de Justicia; éstas costas se causan en una tasa de 2.50% sobre el total del importe controvertido. También se causan costas procesales que son los gastos y erogaciones que se originan con motivo de un proceso realizados por las partes contendientes. La tasa por actuaciones integrará las costas del juicio y será soportada, en definitiva, por las partes, en la misma proporción en que dichas costas deban ser satisfechas.

La falta total o parcial del pago de costas devenga un interés sin perjuicio de que dicha cantidad sea actualizada y de las multas que se pudieren aplicar a las mismas cantidades. En caso de que sea necesario hacer efectivo el cobro de la tasa por actuaciones por medio de la vía judicial, se producirán intereses punitivos.

La parte vencida en el juicio substanciado ante el Tribunal Fiscal de la Nación Argentina, deberá pagar todos los gastos causídicos (costas judiciales) y costas de la contraria (costas procesales) aún cuando ésta no lo hubiere solicitado; las tasas aplicadas a los gastos causídicos serán abonados por la parte actora o recurrente en el acto de iniciación de las actuaciones; la falta de pago de la tasa no obstaculizará la continuación de las actuaciones pero a fin de garantizar el pleno cumplimiento de esta obligación, no se archivará ningún expediente previa certificación de la inexistencia de deuda en concepto de tasa por actuaciones.

El cumplimiento de las resoluciones que ordenen el pago de la tasa por actuaciones deberá cumplirse dentro del plazo de cinco días contados a partir del día siguiente de la notificación, en caso de incumplimiento se extenderá un certificado de deuda el cual tendrá el carácter de título ejecutivo para así facilitar su cobro.

Dentro del procedimiento contencioso administrativo argentino se puede configurar el beneficio de litigar sin gastos cuando, ya por disposición directa de la ley o ya por concesión judicial, se dispensa a una o ambas partes, en forma total o parcial, definitiva o provisional, de la responsabilidad por el pago de los gastos que ocasiona la sustanciación del proceso, dicho beneficio es otorgado tras la demostración de que, en un caso concreto, concurren en primer lugar la carencia de recursos económicos así como la imposibilidad de obtenerlos; en segundo la necesidad de reclamar o defender un derecho ante la justicia y por último que el derecho a defender sea propio del solicitante del beneficio, de su cónyuge o de sus hijos.

De lo concluído anteriormente, se propone, por analogía con la nación Argentina, en primer lugar, que la Sala de manera oficiosa pueda decretar la condena al pago de costas, modificando el texto tanto del último párrafo del artículo 6º, para quedar como se propuso en la quinta conclusión de este trabajo, como del último párrafo del artículo 52, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en donde señala que la sentencia se pronunciará sobre la indemnización o pago de costas, solicitados por las partes, cuando se adecue a los supuestos del artículo 6º proponiendo así la siguiente redacción para el último párrafo del artículo 52: “La sentencia se pronunciará sobre el pago de costas, solicitado por las partes o decretada de oficio por la Sala, cuando se adecue a los supuestos del artículo 6º de esta Ley”.

Lo anterior, ya que considero que el pago de costas es un derecho que, cubriendo los requisitos establecidos, se debe otorgar al vencedor en el juicio y si ésta parte no solicitó dicha condenación, la Ley si le otorga el derecho subjetivo de reclamarlas, por lo que considero que, de oficio, la Sala del conocimiento puede pronunciarse sobre esta condenación y no solo a petición de parte.

En segundo lugar, tomando en consideración el procedimiento establecido en Argentina para la liquidación de las cantidades que, con motivo de los juicios contencioso administrativos, han surgido como en el caso de las costas procesales, se propone que la legislación mexicana adopte la figura de que en caso de falta total o parcial de pago de costas se devengará, desde el vencimiento, un interés resarcitorio no óbice de la actualización de la misma a la fecha del pago y de las multas que se pudieren aplicar a las mismas cantidades y que en caso de que sea necesario hacer efectivo el cobro de las costas por medio de la vía judicial, además de los intereses, actualización y multas ya devengados dicho importe producirá también intereses punitivos y en el supuesto de que se interponga algún medio de defensa en contra de dichas resoluciones y evidentemente en caso de o resultar vencedor, éstos intereses continuarán produciéndose o hasta la conclusión de dicha instancia o hasta el pago de las cantidades adeudadas.

De igual forma se propone regular que en los juicios que se tramiten ante el Tribunal ningún expediente deberá ser archivado como asunto totalmente concluido hasta que

exista certificación, ya del Magistrado Instructor o del Secretario de Acuerdos, de la inexistencia de deuda en concepto de costas. Lo anterior tomando como base lo preceptuado en la legislación Argentina.

Por último y por afinidad con la nación Argentina y a la regulación que éste país tiene para el pago de costas en los juicios contencioso administrativos, se propone que el cumplimiento de las resoluciones que ordenen el pago de las costas se cumpla dentro de un plazo establecido y que en caso de incumplimiento se extienda un “certificado de deuda” el cual tenga el carácter de título ejecutivo para así facilitar su cobro.

**Décima.** En el contencioso administrativo chileno, se estima que en los procesos cuyas resoluciones sean emitidas por órganos colegiados, no se condene al pago de costas cuando se hayan emitido uno o más votos favorables a la parte que pierde en dicha sentencia, institución que no considero aplicable al derecho contencioso administrativo mexicano ya que en este también se toman diversas resoluciones de manera colegiada pero no discuro que por contener algún voto en contra se pierda el derecho de la parte a cuyo favor se resolvió de poder exigir el pago de las costas generadas dentro del juicio a su contraparte.

Por otro lado, en los procedimientos contencioso administrativos de Colombia también se causan costas, las cuales serán impuestas a la parte que haya resultado vencida en el juicio y que haya tenido una conducta dentro del mismo que amerite dicha imposición, estas costas serán únicamente las procesales y no las judiciales, la sentencia que resuelva el juicio podrá contener en ella la tasación de las costas y en caso de no hacerlo y únicamente reconocer el derecho a ellas a alguna de las partes la tasación se realizará por medio de incidente que se deberá presentar dentro de los sesenta días siguientes a la notificación de dicha resolución.

Como se estudió anteriormente, en el Código Contencioso Administrativo Colombiano, se encuentra la figura análoga a la indemnización contemplada en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en este caso es denominada Acción de Reparación Directa, la cual puede ser promovida ante la jurisdicción contencioso administrativa, ésta figura contempla la posibilidad de que la parte afectada por un hecho, omisión u operación administrativa, es decir, afectada por resolución administrativa pueda demandar directamente la reparación del daño; por lo que, mediante juicio ante el Contencioso Administrativo Colombiano se puede solicitar la indemnización causada con motivo de la actuación de la autoridad.

A diferencia del derecho positivo mexicano, en el procedimiento colombiano si se contempla el pago de costas en segunda instancia, e inclusive se puede condenar a ellas en cualquier incidente promovido dentro del juicio o recurso interpuesto después del juicio; asimismo se contempla la figura de la indemnización como una acción de reparación directa, la cual será aplicable no obstante la condena en costas que se haga en dicha acción o en cualquier otra y en el mismo ordenamiento, a diferencia de nuestro país si se contempla un plazo exacto para interponer el incidente de liquidación en costas, el cual es de sesenta días.

Por lo que con fundamento en lo anterior y para dar celeridad al procedimiento de cumplimiento del pago de costas, por economía procesal y en apoyo lo establecido por las leyes Colombianas de la materia, se propone que dentro de la sentencia que

resuelva el juicio contencioso administrativo se pueda contener el cálculo del importe de las costas, siempre que se cuenten con todos los elementos necesarios para su tasación, y en caso de no hacerlo y únicamente reconocer el derecho a ellas a alguna de las partes la tasación se realizará normalmente por la vía incidental.

En el procedimiento colombiano se contempla la figura de la indemnización como una acción de reparación directa, la cual será aplicable no obstante la condena en costas que se haga en el juicio contencioso administrativo institución que considero meridianamente necesario que sea adoptada por la legislación mexicana ya que como ha quedado ampliamente estudiado, el pago de indemnización no corresponde al pago de costas y en caso de procedencia se debe condenar a la autoridad demandada al pago de costas y si de igual manera es procedente, también al pago de indemnización.

## **Bibliografía**

- Arellano García, Carlos. *Práctica Forense Civil y Familiar*, Ed. Porrúa, 30ª edición, México, D.F. 2005.
- Arellano García, Carlos. *Práctica Forense Mercantil*, Ed. Porrúa, 17ª edición, México, D.F. 2005.
- Arellano García, Carlos. *Derecho Procesal Civil*, Ed. Porrúa, México, 1981.
- Arribalzaga, Martín E. *Diccionario Jurídico Jurisprudencial, Definiciones y conceptos extraídos de la Jurisprudencia*. 1ª Edición, Ediciones de Palma, Buenos Aires Argentina.
- Becerra Bautista, José. *El Proceso Civil en México*, Ed. Porrúa, 18ª edición, México, D.F. 2003.
- Bejarano Sánchez, Manuel. *Obligaciones Civiles*. Editorial Harla. México, 1985.
- Cerda Guzman, Carolina Andrea. *El control de la legalidad de los actos administrativos en Chile*, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Chile, Santiago, 2003.
- Chiovenda, José. *La condena en costas*. Editorial Cárdenas Editor y Distribuidor, México 1992.
- De Pina Vara, Rafael / Castillo Larrañaga José. *Instituciones de Derecho procesal Civil*. Ed. Porrúa, México D.F. 2003.
- De Pina Vara, Rafael. *Diccionario de Derecho*. 27ª edición. Editorial Porrúa, México, D.F. 2007.
- De Pina Vara, Rafael. *Elementos del Derecho Civil*. Editorial Porrúa, México, D.F. 1983.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *Compendio de Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, 7ª edición, México, D.F. 2005.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *Principios de Derecho Tributario*, Ed. Limusa, 4ª edición, México 2004.
- Diez-Picazo Luis; Gullón, Antonio; *Sistema de Derecho Civil*, vol. II, Editorial Tecnos, 1989.
- Escriche, Joaquín. *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*. Nueva edición reformada y considerablemente aumentada por los doctores Leon Galindo de Vera y José Vicente y Caravantes. Tomo Segundo. Madrid, España.
- Esquivel Vázquez, Gustavo A. *El juicio de lesividad y otros estudios*, Ed. Porrúa, 2ª edición, México D.F. 2004.
- Faustino Gutiérrez, Alviz y Armario, *Diccionario de Derecho Romano*, Editorial Reus, Madrid España, 1982.
- Fernandez de León, Gonzalo. *Diccionario de Derecho Romano*. Editorial SEA, Buenos Aires, Argentina 1962.



- Fix - Fierro, Héctor. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada, Tomo I. Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2000.
- Fix - Zamudio, Héctor. Constitución y Proceso Civil en Latinoamérica; Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1974.
- Floris Margadant, S. Guillermo. El Derecho Privado Romano, Ed. Esfinge, 1998.
- Hidario Ramírez, Juan Manuel. La condena en costas procesales en materia Civil. ENEP Acatlán, Universidad Nacional Autónoma de México, Tesis No. 4665. Acatlán, Estado de México. 1995.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano. Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, 1ª edición, México, 1998.
- Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. Dirección General de publicaciones, Universidad Nacional Autónoma de México, 5ª reimpresión. México, Distrito Federal 1995.
- Lucero Espinosa, Manuel, Teoría y práctica del Contencioso Administrativo Federal, Ed. Porrúa, 8ª edición, México, D.F. 2003.
- Marienhoff S., Miguel. Tratado de Derecho Administrativo. 4ª edición, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1990.
- Margáin Manautou, Emilio. De lo contencioso administrativo de anulación o de ilegitimidad Ed. Porrúa, México D.F. 2004.
- Palacio, Lino. Manual de Derecho Procesal Civil. 13ª edición, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1997.
- Pallares, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Ed. Porrúa, 28ª edición, México, D.F. 2005.
- Perez de Palma, Rafael. Guía de Derecho Procesal Civil. Editorial Cárdenas, 3ª edición, México, 1972.
- Ramírez Gornda, Juan D. Diccionario Jurídico. Editorial Heliasta S.R.L. 10ª edición, Buenos Aires, Argentina, 1988.
- Sánchez Hernández, Alejandro. Estructura y Funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Revista Pódium Notarial, número 28, diciembre 2003, México, D.F.
- Treviño Garza, Adolfo J. Tratado de Derecho Contencioso Administrativo, Ed. Porrúa, México D.F. 1997.

## Legislación Mexicana federal

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Fiscal de la Federación.
- Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.
- Exposición de motivos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- Ley del Servicio de Administración Tributaria.
- Código Civil Federal.
- Código Federal de Procedimientos Civiles.
- Código de Comercio.
- Jurisprudencias y Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Ley de Ingresos de la Federación 2009.

## Legislación Mexicana local

- Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo.
- Código de Justicia Administrativa para el Estado de Durango.
- Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.
- Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal.
- Código de Procedimientos Civiles del Estado de México.
- Código de Procedimientos Contencioso-Administrativos del Estado de Campeche.
- Código de Procedimientos Contenciosos Administrativos del Estado de Guerrero.
- Código Financiero para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios.
- Código Fiscal del Estado de Chihuahua.
- Código Fiscal del Estado de Sonora.
- Código Fiscal del Estado de Tamaulipas.
- Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.
- Ley de Enjuiciamiento de lo Contencioso-Administrativo del Estado de Querétaro.
- Ley de Justicia Administrativa del Estado de Chiapas.
- Ley de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato.
- Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco.
- Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.
- Ley de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo.
- Ley de Justicia Administrativa del Estado de San Luis Potosí.
- Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sinaloa.
- Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Tabasco.
- Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Baja California Sur.
- Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León.
- Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca.
- Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos del Estado de Nayarit.

- Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Colima.
- Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Yucatán.
- Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes.
- Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.
- Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California.
- Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Puebla.
- Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado y los municipios de Zacatecas.
- Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Coahuila De Zaragoza.
- Ley Orgánica del Tribunal Fiscal Administrativo del Estado de Hidalgo.
- Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.
- Reglamento de Justicia Municipal de Torreón Coahuila.

### Legislación extranjera

#### **Argentina**

- Constitución Nacional de la República de Argentina.
- Ley 22.415 Código Aduanero.
- Ley 12.008 Código Contencioso Administrativo.
- Ley 25.964 Tasa por actuaciones ante el Tribunal Fiscal de la Nación.
- Ley 11.683 Procedimiento Fiscal.
- Ley 21.839 Aranceles Profesionales. Tasas Judiciales.
- Ley 24.432 Honorarios Profesionales.
- Ley 17.454 Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

#### **Chile**

- Constitución Política de la República Chile.
- Ley 19880 ley de procedimiento administrativo.
- Ley No. 830 Código Tributario.
- Código de Procedimiento Civil.
- Auto acordado sobre tramitación y fallo del Recurso de Protección de las Garantías Constitucionales. Biblioteca del Congreso Nacional; Identificación de la Norma: AA-S/N Fecha de Publicación y Promulgación: 27.06.1992 Organismo: Corte Suprema de Justicia.
- Jurisprudencia.

#### **Colombia**

- Constitución Política de Colombia.
- Código Contencioso Administrativo.
- Código de Procedimiento Civil.
- Decreto 2.591 de 1991 regulador de la Jurisdicción Constitucional consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política de Colombia.

### Sitios Web consultados.

- Artículo “Nuestra Historia”, Sección “Identidad” página web del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- <http://www.tff.gob.mx>
- <http://www.sat.gob.mx>
- <http://www.scjn.gob.mx>
- <http://www.amtcaeum.com.mx>
- <http://www2.scjn.gob.mx/ius2006>
- <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio>
- <http://www.senado.gov.ar>
- <http://www.tribunalfiscal.gov.ar>
- <http://www.infoleg.mecon.gov.ar>
- <http://www.argentina.gov.ar>
- <http://www.portaldeabogados.com.ar>
- <http://www.camara.cl>
- <http://www.bcn.cl>
- <http://www.gobiernodechile.cl>
- <http://www.leychile.cl>
- <http://www.poderjudicial.cl>
- <http://www.procuraduria.gov.co>
- <http://www.secretariasenado.gov.co>
- <http://www.es.wikipedia.org>
- <http://www.cejamericas.org>
- <http://www.xe.com>