



Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

División de Estudios de Posgrado

**“Gastos y Costas en Juicios Administrativos de
Michoacán, limitante a particulares del acceso a la Justicia”**

TESIS

Para obtener el grado de Maestra en Derecho

con opción terminal en Administrativo

Presenta:

Lic. Andrea Sámano Arroyo

Director de tesis:

Dr. Jorge Álvarez Banderas

Morelia, Michoacán, diciembre del 2020

DEDICATORIA

A mis queridos papás:

Por ustedes he llegado hasta donde hoy me encuentro.

A mi hermana:

Por estar siempre conmigo, ser mi mayor apoyo y ejemplo.

A mis sobrinos, Mateo, Regina y Paula:

Alegren mis días.

A mis tíos, Lupita, Rafael, Salvador y Clarissa:

Por inspirarme en mi profesión y creer en mí.

A Ricardo:

Por motivarme a cumplir mis sueños.

A mi Director de Tesis:

Por su tiempo e invaluables conocimientos compartidos.

“Jesús le dijo: ¿Por qué dices “si puedes”?

Todo es posible para el que cree.”

Marcos 9:23

AGRADECIMIENTOS

Quiero hacer un especial agradecimiento a mi querida Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, la Institución en la cual me he formado como profesionista y de la cual me siento muy orgullosa de pertenecer.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por la oportunidad que me otorgó de estudiar y por el valioso apoyo brindado para realizar este Trabajo de Investigación.

Al Cuerpo Académico en formación “DDHH y GARANTÍAS JURISDICCIONALES” por haber auspiciado mi trabajo de investigación.

Agradezco también a la Dra. Emilia Ramos Valencia, mi profesora de Metodología de la Investigación, quien con su gran ayuda contribuyó para la realización de mi tesis.

Al Dr. Humberto Urquiza Martínez, quien además de haber sido mi profesor durante la Maestría, mediante sus aportaciones y conocimientos, fue un gran apoyo para la mejor realización del presente trabajo.

Finalmente no puedo dejar de agradecer a mi apreciado Director de Tesis, Dr. Jorge Álvarez Banderas, por su apoyo, tiempo y dedicación, también por compartirme sus invaluable conocimientos, los cuales fueron clave para el desarrollo de mi tesis.

INDICE

Dedicatorias	II
Agradecimientos	III
Resumen	VI
Introducción	VII
Capítulo 1. Gastos y Costas procesales	10
1.1 Concepto y origen de Gastos y Costas.....	10
1.2 Gastos y Costas en el Derecho Administrativo	27
1.3 Legislación en materia de Gastos y Costas en Derecho administrativo.....	32
1.3.1 Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.....	33
1.3.2 Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán.....	44
Capítulo 2. Juicio Administrativo	50
2.1 Definición de Acto Administrativo	50
2.2 Requisitos Constitucionales, Principios y Efectos del Acto Administrativo	54
2.3 Procedimiento Administrativo	66
2.4 Juicio Administrativo	75
2.5 Tribunales Administrativos	82
Capítulo 3. Derecho a la Justicia y su relación con los Gastos y Costas en Materia Administrativa	86
3.1 Derecho a la Justicia	86
3.2 Marco legal del Derecho a la Justicia	87
3.3 Derecho a la Justicia en materia Administrativa	96
3.4 Relación de figura de Gastos y Costas con la Justicia Administrativa	99
3.5 Justicia Administrativa en Tribunal de Justicia del Estado de Michoacán	112

Capítulo 4. Análisis de la figura de Gastos y Costas en materia	
Administrativa en la legislación de España	121
4.1 Gastos y Costas en materia Administrativa en la legislación Española	121
4.2 Ley 29/1998, de lo Contencioso Administrativo	124
4.3 Principio del Vencimiento Objetivo	131
4.4 Procedimiento de recuperación de Costas Procesales	138
4.5 Propuesta a la reforma de Ley 29/1998	152
 Capítulo 5. Análisis comparativo de la figura de Gastos y Costas, Ley 29/1998	
vs. Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán	165
5.1. Análisis comparativo de la figura de Gastos y Costas, Ley 29/1998 vs. Código	
de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán	165
5.2. Propuesta de reforma al Código de Justicia Administrativa del Estado de	
Michoacán.....	177
5.3. Posibles efectos	180
 Conclusiones	189
 Fuentes de información.....	194
 Anexos	203

Resumen

La evolución del Derecho Administrativo en México, específicamente en Michoacán ha sido notable en los últimos años, cada vez se otorgan más recursos a los ciudadanos para hacer valer sus derechos frente al Estado, principalmente el Derecho a la Justicia, sin embargo, encontramos en los Gastos y Costas judiciales, una limitante para ejercerlo, ya que el ciudadano, aun y cuando acuda al Tribunal y obtenga resolución favorable, no podrá recuperar los gastos realizados, según lo dispuesto por el Código de Justicia Administrativa para el Estado. En ese sentido, al analizar la legislación de España donde la figura de los Gastos y Costas se establece de manera diferente, esto permitirá buscar alternativas para garantizar a los ciudadanos Michoacanos un debido acceso a la Justicia Administrativa.

Palabras clave: Derecho Administrativo, Michoacán, Derecho a la Justicia, Gastos y Costas Judiciales, Código de Justicia Administrativa para el Estado de Michoacán.

Abstract

The evolution of Administrative Law in Mexico, specifically in Michoacan has been remarkable in recent years. Significantly more resources have been provided to the citizens so they can enforce their rights against the State, mainly the Right to Justice. However, legal expenses limit individuals in exercising their rights. Even when citizens obtain a favorable resolution in Court, they will not be able to recover the expenses incurred, according to the provisions of the Code of Administrative Justice for the State. Hence, performing an analysis of the Spanish legislation, in which court fees and costs are established differently, will allow consideration for new alternatives that will guarantee Michoacan citizens due access to Administrative Justice.

Key words: Administrative Law, Michoacan, Right to Justice, Legal Expenses, Code of Administrative Justice for the State of Michoacan.

Introducción

El Derecho Administrativo ha sido creado con la necesidad de regular no solo la relación entre ciudadanos y Estado, sino además para controlar las actuaciones de este último, con la finalidad de evitar que se continuaran cometiendo arbitrariedades en perjuicio de la sociedad y abuso del poder, por lo que, con su creación se ha buscado brindar al individuo las herramientas jurídicas necesarias para hacer valer sus derechos frente al Estado cuando así lo crea conveniente. Para el caso de México, específicamente en Michoacán, hemos visto en las últimas décadas, el avance que ha tenido el Derecho Administrativo para otorgar a los ciudadanos una mayor garantía de acceso a la Justicia Administrativa, al crearse el Tribunal de Justicia Administrativa para el Estado de Michoacán, así como el Código de Justicia Administrativa del Estado.

Sin embargo, encontramos que aun y cuando se ha logrado establecer la materia específica del derecho que regula la relación entre ciudadano y Estado, este último continúa actuando discrecionalmente, tan es así que en los últimos años, en el caso concreto de Michoacán, en el año de 2019, hubo un incremento de más del 20% respecto del año anterior, de actos emitidos por Autoridades Estatales que fueron ilegales,¹ según las estadísticas de demandas presentadas por ciudadanos en el Tribunal de Justicia Administrativa para el Estado de Michoacán, es decir, que con el aumento de actuaciones irregulares emitidas por las Autoridades, los ciudadanos se ven obligados a acudir a solicitar la Justicia ante los Tribunales, lo que les implica realizar gastos con motivo de la tramitación del litigio, sin embargo, aun y cuando el particular obtenga resolución favorable, no podrá recuperar los gastos realizados con motivo del juicio, según lo dispuesto por el artículo 192 del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán, que dispone que cada parte se hará responsable de los gastos realizados con motivo del juicio.

¹ Anexo 1.

Elaborado por la autora con datos del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán, México, 2018 - 2019, https://www.tjamich.gob.mx/view-box_2018/contenidos.php?ta=na35fxxix&te=2&year=2018, y https://www.tjamich.gob.mx/view-box_2018/contenidos.php?ta=na35fxxix&te=2&year=2019

Por otro lado, encontramos el Derecho a la Justicia, como un Derecho Humano no solamente consagrado en instrumentos legales internacionales como lo es la Convención Americana de Derechos Humanos, Pacto San José, a la que México forma parte, sino como en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su artículo 17 consagra la garantía de Justicia que se debe otorgar a todos los mexicanos, sin embargo, en la parte final del artículo referido, expresamente se prohíben las costas judiciales, sin especificar si la prohibición es respecto al pago de las mismas, o a la condena que se haga de ellas, ya que el legislador ha omitido establecerlo, y tan es así que encontramos en materias como lo es la Civil, Mercantil y Familiar, en sus ordenamientos legales correspondientes, se regula la figura en un sentido distinto al de la materia Administrativa, ya que en las primeras, se permite la condena del pago de Gastos y Costas a la parte que no obtuvo resolución favorable, en favor de la que sí, para resarcir a la parte que acreditó sus pretensiones, los gastos realizados con motivo del juicio.

Se considera que la falta de regulación de recuperación de la figura de Gastos y Costas dentro del Código de Justicia Administrativa para el Estado de Michoacán, juega un papel importante para garantizar al ciudadano el debido acceso a la Justicia Administrativa, ya que, al no contemplarse en dicho ordenamiento jurídico, es motivo para que las Autoridades Administrativas continúen actuando con discrecionalidad y a su vez emitiendo actos administrativos ilegales que dejan en desventaja e injusticia al particular, ya que el hecho de acudir a los Tribunales implica realizar costos que serán irrecuperables, lo que a su vez deja de manifiesto la poca eficiencia con la que se conducen las Autoridades Administrativas, al continuar emitiendo actos administrativos ilegales, y que genera la pérdida de confianza de los ciudadanos en las mismas, que incluso los disuade de acudir al Tribunal y optar por otras opciones no deseadas que disminuyen los niveles de cultura de legalidad.

Por lo anterior, con el presente trabajo de investigación, se pretende conocer el origen y finalidad de la figura de Gastos y Costas dentro del derecho, sus diferencias con otras figuras como Daños y Perjuicios, y el cómo se regula específicamente en la materia administrativa, tanto federal como local, así como la comparación con los ordenamientos jurídicos en otras materias en donde se regule de una manera diferente, posteriormente se realizará un estudio de la relación que tiene dicha figura con el Derecho Humano a la Garantía de Justicia, para determinar si con la regulación de la figura se garantiza a los ciudadanos el debido acceso a la misma.

De igual forma, se realizará una interesante comparación de la legislación de España en materia administrativa, específicamente en la Ley 29/1998 de lo Contencioso Administrativo, equivalente a la nuestra, en la que se regula la figura de Costas Judiciales de manera diferente, con la finalidad de entender cómo operan, cómo funcionan y cómo impactan en los procedimientos administrativos de su país, para posteriormente tener un panorama más amplio de diferentes sistemas en materia de Costas Judiciales y el cómo funcionan en diversos países como lo es España, obteniendo las estrategias que mejor les funcionen.

Con base a ello, finalmente se procederá a realizar un análisis para determinar si interfiere o no la omisión de la figura de condena al pago de Gastos y Costas en la legislación que contempla los juicios administrativos dentro del estado de Michoacán para que los particulares acudan al Tribunal a ejercitar su Derecho a la Justicia, qué efectos tiene y causa el que no se permita la recuperación de la figura y el qué tan viable podría ser implementarla, de qué manera y cuáles podrían ser los posibles efectos o impactos dentro de la materia del Derecho Administrativo, de esta manera se podrá saber si la figura de Gastos y Costas regulada de una perspectiva distinta a la actual, podría aportar elementos que pudieran servir para el perfeccionamiento de los juicios administrativos dentro del estado de Michoacán y garantizar a los gobernados una mayor tutela a su Derecho a la Justicia Administrativa.

Capítulo 1. Gastos y Costas Procesales

Sumario: **1.1** Concepto y origen de Gastos y Costas **1.2** Gastos y Costas en el Derecho Administrativo **1.3** Legislación en materia de Gastos y Costas en Derecho Administrativo **1.3.1** Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo **1.3.2** Código de Justicia Administrativa para el Estado de Michoacán

1.1 Concepto y origen de Gastos y Costas

Para comprender el significado y relevancia de la figura de Gastos y Costas en el campo jurídico, o bien, dentro del derecho, primero habría que entender ¿qué es lo jurídico? ¿qué es el derecho? para después situarla dentro de este. La palabra derecho, proviene del vocablo latino *directum*, que significa no apartarse del buen camino, seguir el sendero señalado por la ley, lo que se dirige o es bien dirigido,² sin embargo, a lo largo de la historia infinidad de conceptos y acepciones recaen a esta palabra, puesto que depende mucho del enfoque que los estudiosos le pretendan dar.

Es por ello que aun y cuando se ha definido desde muchas perspectivas, y bajo muchas interrogantes, pocas preguntas han sido formuladas con tanta persistencia y respondidas por pensadores serios de maneras tan diversas, como la pregunta ¿qué es derecho? Más allá de su complejidad, podemos afirmar que este fue creado con la finalidad de regular la conducta del ser humano para vivir en sociedad, a través de normas de carácter jurídico, con las características propias de ellas.³

El derecho es tan simple como complejo, pero optaremos por la manera simple de entenderlo, puesto que podríamos encontrar infinidad de conceptos teóricos, sin embargo, nos enfocaremos en entender la simpleza de éste y

² Flores Gomes González, Fernando y Carvajal Moreno, Gustavo, *Nociones de Derecho Positivo Mexicano*, Vigésima quinta Edición, México, Editorial Porrúa, 1986, p. 50.

³ Hart, Herbert L.A., *El Concepto de Derecho*, trad. de Genaro R. Carrió, Argentina, Editorial Abeledo Perrot, 1961, p. 01.

enfocándonos en cómo es que se aplica el derecho, es decir, la acción o bien, la practicidad del derecho, y para ello, comenzaremos por decir, que el derecho entra en acción o en el campo de la realidad, cuando se genera un conflicto dentro de una sociedad y ésta no puede solucionarlo de una manera equitativa, justa y prudente, entonces entra en acción el derecho, buscando dar solución de la manera más justa y eficaz a ese conflicto, sea cual fuere la índole de éste y las partes que intervienen en él, y podríamos decir que si el conflicto se soluciona a base del derecho, entonces éste ha cumplido su finalidad y su objeto.

Tanto en su practicidad como en su generalidad, podríamos quedarnos con el concepto antes mencionado, sin embargo, debemos recordar que por la diversidad de problemas que puede presentar una sociedad, el derecho se fue clasificando, por lo que actualmente en el derecho mexicano, encontramos teóricamente que el mismo se divide en el derecho en público y privado, clasificación que se realiza para identificar el derecho a aplicar dependiendo las controversias que se presenten, y con base a ello, la legislación que regulará y dirimirá esos conflictos.⁴ Algunos otros podrían agregar el derecho social.⁵

Por un lado, en el derecho privado, encontraremos aquel derecho que regule cualquier controversia o conflicto en el que intervengan particulares, encontramos el Derecho Civil, Derecho Mercantil, Derecho Familiar, en tanto que, en el derecho público, resuelve conflictos en los que interviene por una parte un particular y por la otra el Estado como autoridad, encontramos el Derecho Constitucional, Derecho Penal, Derecho Administrativo, Derecho Internacional Público, Derecho Fiscal.⁶

Una vez precisado lo anterior, podemos darnos cuenta que el Derecho ha sido creado para dar solución a las controversias sociales, abarcando cada vez materias más específicas, tutelando los derechos de la sociedad y los particulares, para que estos puedan hacer valer los mismos y situar alguna controversia en concreto que se llegase a suscitar dentro de una de las ramas del derecho, ya sea

⁴ Arellano García, Carlos, *Manual del abogado. Práctica Jurídica*. 7ª ed., México, Editorial Porrúa, 2001, p. 12.

⁵ Trápaga Reyes, Jesús, "El derecho social en México: problemas y perspectivas", *El Cotidiano*, México, 2000, 5-12, ISSN: 0186-1840, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32509902>

⁶ Arellano García, Carlos, op. cit., pp. 12-13.

entre particulares, entre el Estado con algún particular, en cualquiera que sea el modo de intervención del Estado, y detectada la problemática, según sea la situación y el conflicto en concreto, los involucrados puedan acudir ante el Órgano encargado de aplicar la legislación de la materia para así poder dirimir la controversia que se presente.

Ahora bien, debemos tomar en cuenta que, dentro de cada una de las ramas del derecho, encontramos por una parte el derecho objetivo, donde se fijará todo en relación al contenido de derechos y obligaciones de las partes según sea el caso, y por otra parte el derecho subjetivo y que lo es el referente a lo procedimental, el cómo se harán valer esos derechos y obligaciones, cómo se ejercen o materializan, es decir, darle vida al derecho objetivo.⁷

Es importante mencionar que tanto el derecho objetivo como el subjetivo, deberá estar regulado en cada una de las materias del derecho al que la sociedad pueda recurrir, pues no podríamos imaginar una sociedad llena de derechos y obligaciones sin que exista forma de hacerlos valer, pues de nada serviría contar con ellos si no se pudieran materializar, y por ello, es necesario contar con la cuestión procesal, que cada materia específica del derecho deba garantizar a quien a el acuda.

Se dice que una vez que se materializan esos derechos y obligaciones es porque alguna de las partes hizo valer el derecho objetivo, a través del subjetivo, es decir, hizo valer sus derechos frente a las obligaciones de otros, al recurrir a algún tribunal o autoridad competente e imparcial, encargada de dirimir la controversia y que pueda dar el veredicto del conflicto que se le plantea, mediante el procedimiento jurídico establecido por la ley de la materia que se requiera, según sea el caso del conflicto que se presente, de acuerdo a lo establecido por el propio ordenamiento que lo regule y con una serie de complejidades y requisitos para las partes que intervengan así como para la autoridad que resolverá el mismo.

⁷ Coordinación de Universidad Abierta y Educación a Distancia – UNAM, Derecho Subjetivo y Derecho Objetivo, Unidad de Apoyo para el Aprendizaje, UAPA, México, UNAM, 2016 – 2017, https://programas.cuaed.unam.mx/repositorio/moodle/pluginfile.php/153/mod_resource/content/1/derecho-subjetivo-objetivo/index.html – 4

Es decir, para poder hacer valer esos derechos y obligaciones, no basta con que se contemplen en la ley, sino que hay que ejercitarlos ante un tribunal que resuelva la controversia y haga valer tanto los derechos de quien acude como las obligaciones de quien se reclama cierta conducta o acto, según sea el caso; para ello, habrá que recurrir al derecho subjetivo donde se contiene la cuestión procedimental, que contiene todo un conjunto de normas jurídicas que regularan el procedimiento al que recurrirán las partes para finalmente solucionar la controversia mediante sentencia o resolución que dictamine el sentido de la misma, y en donde se determine quien resultó ser la parte vencedora de la controversia que tiene el derecho frente a la que resultó ser la parte vencida quien tendrá a su vez obligaciones.

La cuestión es, que todo ese procedimiento contemplado en la legislación que contiene el derecho subjetivo, y que para materializarse debe ser tramitado ante el tribunal, implica una serie de gastos y erogaciones para las partes que intervienen en el juicio, ya que se requieren los elementos jurídicos necesarios que les permitan contar con herramientas para intervenir en el proceso de litigio y tener amplias posibilidades de obtener una resolución favorable, según los intereses que se busquen o que convengan a cada parte.

Dentro de esos elementos jurídicos necesarios se puede hacer referencia a todas aquellas cuestiones que constituyan herramientas en beneficio de cada una de las partes que intervienen en la controversia, que se requieran para procurar una adecuada defensa con la que se busca obtener los intereses concretamente planteados, puede ser desde la asesoría legal, los servicios de un abogado y todos los gastos que se deriven con motivo de ello, desde papelería, documentación, pruebas y cualquier elemento que implique erogación y que su finalidad sea permitir una adecuada defensa de los intereses del que comparece al Tribunal, siendo lo que podríamos definir como Gastos y Costas.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación hace referencia a la tesis aislada "GASTOS Y COSTAS, EQUIVALENCIA DE ESTOS CONCEPTOS (DEPOSITARIOS JUDICIALES, HONORARIOS DE LOS)..." que abarcan por igual las costas o gastos causados en el pleito y que comprenden el pago de la

remuneración devengada por depositarios, valuadores y peritos, en funciones auxiliares de la administración de Justicia, tanto los honorarios de los abogados y procuradores, así como todos los gastos propiamente dichos dentro de un pleito judicial que se causan en la sustanciación de un negocio y que las partes requieran para intervenir en su desarrollo.⁸

En reiteradas ocasiones encontramos tanto en la legislación mexicana, jurisprudencia, así como en la teoría, que los términos Gastos y Costas se emplean en conjunto e indistintamente y que no se diferencian muy comúnmente, sin embargo, se coincide en general que son las erogaciones realizadas por las partes por la sola circunstancia de llevar ante un Tribunal alguna controversia para que sea solucionada conforme a derecho y para defender sus intereses, bajo la Justicia impartida por el propio Tribunal, y así, Kisch dice que todo proceso produce gastos o bien, costas.⁹

Así mismo, encontramos en la tesis aislada “*COSTAS, LA CONDENACIÓN EN, INCLUYE LOS HONORARIOS DEL DEPOSITARIO...*” que las Costas se definen como aquellos gastos ocasionados en el proceso derivados directamente de él, que equivalen a los gastos que hagan las partes para obtener la declaración judicial de un derecho y causados dentro del procedimiento. Se refiere que, respecto al pago de la remuneración a depositarios, valuadores y peritos, en funciones de la administración de Justicia, abarcan por igual las Costas o Gastos causados en el pleito, siempre y cuando el actor efectivamente haya realizado tales erogaciones necesarias para comparecer al proceso judicial.¹⁰

De igual forma, la doctrina sostiene que los gastos del proceso son considerados los desembolsos y costo que el inicio, la continuación y la conclusión de un proceso judicial cualquiera, tiene para cada parte de las que integran la relación jurídico procesal. Constituye en suma pagos, vistos como inversiones de

⁸ Amparo en Revisión 326/2016, cuyo ponente es el Ministro José Ramón Cossío Díaz, haciendo referencia a la Tesis Aislada 349798, Tercera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Quinta Época, t. LXXXII, noviembre de 1944, p. 3071.

⁹ *Idem*.

¹⁰ Tesis II.1o.C.T.115 C., *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. IV, diciembre de 1996, p. 383.

un resultado incierto, ya que el gasto procesal se acompaña de la hipótesis, más o menos acertada, del reintegro posterior, sin tener certeza de que será rembolsado.¹¹

En la tesis aislada “*COSTAS, NATURALEZA DE LAS...*”, se sostiene que las Costas son el conjunto de gastos que origina el proceso para los litigantes, que va desde el importe de los honorarios de los abogados, así como todos los necesarios para desahogar las diligencias solicitadas durante el juicio, se menciona que para el fundamento de la condena en Costas, es el mero hecho objetivo de la derrota del litigante y su justificación se encuentra en la actuación de la ley, no debiendo representar una disminución patrimonial para la parte que obtiene como demandante o demandado, toda vez que los derechos de litigio, deben tener un valor puro y constante.¹²

Por lo tanto, los Gastos y Costas son aquellos realizados por quien acude a juicio ante Tribunal a hacer valer sus derechos, siendo desde la asesoría jurídica, honorarios del profesionista experto en derecho, copias, documentos, inserción de anuncios o edictos, gastos generados con motivos de pruebas, como las periciales, derechos arancelarios como el pago del notario, erogaciones realizadas con motivo de desplazos y traslados para acudir a atender los asuntos del propio juicio, y otros gastos generados directamente por el propio proceso judicial.¹³

Ahora bien, sabemos qué son los Gastos y Costas, y cuál es la relación de estos en el campo del derecho, y si bien es cierto, las partes de la controversia que acuden a hacer valer sus derechos ante el Tribunal, realizan estas erogaciones que se conocen como Gastos y Costas, quizás unos en menor o mayor cantidad, no es menos cierto que el hecho de acudir a defender sus derechos dentro de una controversia tramitada ante un Tribunal, implica realizar erogaciones que se cuantifican económicamente y que representan una afectación al patrimonio de la

¹¹Marti, Joaquín, “Las costas y gastos en el proceso”, *Bufetejmarti*, Barcelona, diciembre 2011, <http://www.bufetejmarti.com/item/165-las-costas-y-gastos-en-el-proceso>

¹² Tesis 358068, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. LI, p. 2177, citada dentro del Amparo Civil directo 3837/36, Alcántara viuda de Castillo Paula. 9 de marzo de 1937.

¹³ Costas Judiciales, *ConceptosJurídicos.Com*, Derecho procesal, <https://www.conceptosjuridicos.com/costas-judiciales/> consulta: diciembre, 2019.

persona que acude a la defensa de sus intereses dentro del procedimiento en que interviene, por lo que podríamos decir que cualquier persona que comparece ante un Tribunal a exponer su defensa, no se librará de realizar estos gastos.

Sin embargo, no solo son necesarias, sino que son indispensables para acceder a ejercitar sus derechos y plantear la defensa adecuada y completa de sus intereses, puesto que de lo contrario, al no presentar todos los elementos que le sean necesarios para acudir al pleito a hacer valer sus derechos, el involucrado se podría ver afectado en cuanto a los elementos legales que la parte presente ante el Tribunal, encontrándose en un estado de desigualdad, desventaja o de indefensión frente a la contraparte, y trayendo como consecuencia el que el Tribunal que resuelva no cuente con los elementos necesarios durante el procedimiento, que le permitan emitir una sentencia justa.

Casino Rubio refiere que el hecho de acudir a los Tribunales ya constituye una condena, al verse las partes involucradas en un procedimiento tedioso, y que además representara un gasto de dinero, tiempo, esfuerzo, y que muchos de los ciudadanos no acuden a Tribunales no por prudencia, sino para evitar estar inmersos en esa situación, pero más importante aun, porque desconocen el derecho, habiendo una cultura de legalidad que se queda corta, siendo que el ciudadano unicamente presta atención al derecho cuando sus intereses económicos se pueden llegar a ver afectados.¹⁴

En relación a ello, el autor cree que el derecho se ha limitado a ser una regla de cálculo y de intereses económicos, donde el particular antes de acudir a un Tribunal, generalmente valora si lo obtenido como resultado de una sentencia que se espera favorable, supera a lo invertido, entonces el particular seguramente se verá interesado en acudir a Tribunales, pero de no ser el caso, optará por no acudir, pues es ilógico que acuda a invertir algo que superará lo reclamado.¹⁵

En ese sentido, se podría pensar que para acudir ante un Tribunal a hacer valer los intereses en defensa de los derechos, implica un gasto inevitable por lo

¹⁴ Casino Rubio, Miguel, "Las costas en el procedimiento administrativo", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, España, ISSN: 0214-6185, año 1992, núm. 11, 1988-1995, pp. 293-306.

¹⁵ *Ibidem*, p. 297.

menos de carácter económico, que podría implicar una cuestión de pensarse antes de acudir al Tribunal, sin embargo, en el derecho mexicano, en algunas de las ramas del derecho, encontramos la regulación de la figura de condena de Gastos y Costas de diferentes maneras, en algunas se establece la posibilidad de que la parte que obtiene resolución favorable al finalizar el procedimiento judicial, recupere los gastos realizados con motivo del propio juicio.

Así pues, para el caso concreto de México, encontramos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la consagración de la garantía al debido acceso a la Justicia, específicamente en su artículo 17, en el que garantiza 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.¹⁶ De la última parte podemos interpretar que el legislador prohíbe las Costas Judiciales ya sea para la condena de las partes, o bien, para que quien acude a solicitar la Justicia se vea obligado a cubrirlas.

Sin embargo, existen criterios donde se expresa que las Costas Judiciales, se distinguen de las Costas Procesales, ya que las primeras, comprenden en el pago de contribuciones para la prestación del servicio público jurisdiccional y que son las que quedan legalmente prohibidas por disposición expresa del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al que anteriormente se hace referencia, sin embargo, se refiere a las Costas Procesales, en un sentido amplio, las erogaciones originadas por las partes con motivo de la tramitación de un proceso o procedimiento judicial, es decir, comprenden todos los gastos causados por el juicio, incluyendo los honorarios del abogado patrono o procurador, criterio que encontramos en la tesis aislada dentro de tesis aislada: “*COSTAS PROCESALES. CONCEPTOS QUE COMPRENDEN LAS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE COAHUILA)...*”¹⁷

¹⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *vigente*.

¹⁷ Tesis VIII.4o.12C, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI, febrero de 2005, p.1667.

Del criterio anterior, podríamos considerar que los Gastos Procesales son las erogaciones diversas a lo que el legislador establece como Gastos Judiciales, ya que las primeras son legítimas y necesarias para la tramitación de cualquier proceso respectivo, no siendo así lo que se podría considerar como gasto de la actuación judicial.¹⁸ Aun y cuando el legislador ha dejado de estipular específicamente el sentido de la prohibición de Costas Judiciales, se le ha dado diferentes interpretaciones a dicha prohibición.

En la legislación mexicana, encontramos que en algunas ramas del derecho se recupera el pago de las erogaciones realizadas con motivo de la tramitación de un juicio, conocidas como Gastos y Costas, al ser la condena que impone el Juez al emitir la resolución que pone fin al litigio y su pago se decreta generalmente en perjuicio de la parte vencida, siendo su objeto el resarcir a la contraria, es decir, la que obtuvo sentencia favorable de los gastos y erogaciones que hubiere hecho por el trámite judicial en que intervino; así pues, las Costas se integran por los honorarios del o de los abogados de la parte vencedora, así como por todos aquellos gastos y expensas que se hubieren realizado con motivo del procedimiento judicial.

En la tesis aislada como lo es “*NATURALEZA DE LAS COSTAS...*” el concepto de las Costas es de carácter procesal, y se deriva principalmente de la sentencia, que si bien, no es en todos los casos, se considerada como único título constitutivo y se hace en favor de la parte que obtiene la sentencia favorable, como un accesorio de la suerte principal, según lo ha mantenido la Suprema Corte de Justicia, y otorga a la parte favorecida, derecho para cobrarlas, junto con lo reclamado como importe total del crédito reclamado como acto principal, así como las prestaciones accesorias y además las Costas, que sin duda comprenden los honorarios del depositario judicial y los gastos realizados por la parte que le favorece la sentencia.¹⁹

¹⁸ *Idem.*

¹⁹ Tesis 358068, Tercera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Quinta Época, t. LI, marzo de 1937, p. 2177.

La condena en Costas generalmente, mas no siempre, procede bajo el Principio del Vencimiento Objetivo, es decir, en contra del que no obtuviere resolución favorable en lo principal, en los incidentes y en los recursos de queja y apelación, mediante la sentencia que resuelve estas instancias, y con motivo de ella, debe indemnizarse a su contraparte de todas las que se le hubieren causado, condena que se integra con los honorarios del abogado, de los depositarios, interpretes, traductores, peritos y árbitros que hayan intervenido, así como con los gastos indispensables para la tramitación del juicio, se llega a la conclusión de que las Costas son una cuestión de índole procesal, en tanto que los honorarios profesionales, por el patrocinio judicial, son de naturaleza contractual.²⁰

Por tanto, si aquellos se generan con motivo de la tramitación del juicio y su condena ha de imponerla la autoridad judicial en la sentencia, de ello se excluye que puedan ser materia de acuerdo o pacto previo, dado que su monto depende de lo que hubiere erogado quien obtiene sentencia favorable y no de lo convenido antes del inicio del procedimiento; en tanto que los honorarios de los abogados son aquellos que las partes pagan a los profesionistas en derecho que se encargan de patrocinarlos en el negocio judicial en que intervienen y su importe, los cuales se pueden pactar desde el inicio del juicio que se tramite, y los cuales se incluyen dentro de los Gastos y Costas que favorecerán a la parte que obtuvo resolución favorable.

En este contexto, la interpretación relacionada de las indicadas disposiciones legales conduce a establecer que las partes que celebran un acto jurídico no pueden fijar el importe de la indemnización que por concepto de Gastos y Costas deberá cubrir aquel que resulte vencido, en el juicio en que se deduzca algún tema relacionado con el cumplimiento o interpretación del contrato que celebran.²¹

La doctrina confiere un carácter netamente procesal o la condena en Costas, puesto que se requiere de la existencia de un procedimiento judicial para que se

²⁰ Tesis VI.2o.C.406.C, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI, enero de 2005, p. 1775.

²¹ *Idem*.

defina la responsabilidad de quien deba indemnizarlas, y establece que es el incumplimiento de una obligación, lo que ocasiona que los interesados ocurran ante las autoridades judiciales a solicitar su jurisdicción, para decidir las controversias que pueden suscitarse, por lo que generalmente encontramos disposiciones legales que refieren al pago de los Gastos Judiciales en el sentido de imponer la obligación de indemnizarlos al que haya faltado al cumplimiento de su obligación; de tal manera que cuando ésta se hace exigible y para lograr su cumplimiento se haga necesaria la intervención del Juez y éste pronuncie sentencia declarando procedente la acción, es indudable que debe establecerse la condena en Costas.²²

Sin embargo, encontramos por otro lado, el Principio de Temeridad o Mala Fe, en el cual pueden imponerse la figura de Gastos y Costas, y el cual operará siempre y cuando alguna de las partes involucradas en la controversia, haya actuado bajo estos conceptos, y el Juzgador, al advertirlo, lo condenará al pago de los gastos realizados por su contraria al haberle ocasionado intencionalmente el acudir a los Tribunales meramente por la mala fe, sin embargo, es una manera poco usual de condenar a las partes al pago de Gastos y Costas, tal y como se verá más adelante.

Es importante saber que la figura de Gastos y Costas es totalmente distinta a la de daños y perjuicios, ya que por daños se entiende la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio, por falta de cumplimiento de una obligación, y el perjuicio la privación de cualquier ganancia lícita, que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación, según la tesis aislada *“COSTAS. PROCEDE SU CONDENACIÓN SIEMPRE QUE NO SE OBTENGA RESOLUCIÓN FAVORABLE (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA)...”*²³

Ha quedado precisado qué implican los Gastos y las Costas dentro de un procedimiento tramitado ante un Tribunal, sus generalidades, el cómo se conforman, para qué se requieren, lo que nos lleva a interpretar que dicha figura es básica y necesaria para que cualquiera de las partes que intervengan en un

²² Tesis 358068, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. LI, p. 2177, citada dentro del Amparo Civil directo 3837/36, Alcántara viuda de Castillo Paula, 9 de marzo de 1937.

²³ Tesis VI.2o.C.713 C, *Semanario Judicial de la Federación*. Sexta Época. t. XXXI, abril de 2010, p. 2718.

procedimiento judicial haga valer la defensa de sus intereses, que son inherentes a todo juicio que se tramite y son herramienta para que los particulares acudan ante los Tribunales a ejercer mediante el derecho subjetivo, los derechos objetivos, tal y como quedo precisado en párrafos anteriores.

Ahora bien, también se analizó la manera genérica que nos señala tanto la teoría como la Suprema Corte de Justicia de la Nación en algunas tesis, respecto a cómo se recuperan estos Gastos y Costas realizados por las partes, sin embargo, recordemos que el derecho se ha especializado en varias ramas, por lo que dependerá de la materia de la controversia que se nos presente, tendremos que recurrir a la legislación aplicable según sea el caso, y es por ello que habrá que analizar cómo se encuentra regulada dicha figura en cada una de las ramas del derecho contempladas en el derecho mexicano.

Sin embargo, habrá que analizar de manera particular, el cómo se regula esta figura en la legislación del estado de Michoacán, de las que sea el caso, así como en la legislación correspondiente a cada materia, si se contempla o no en cada una de las áreas del derecho y si es posible la recuperación de dicha figura en todas las áreas del derecho.

Comenzaremos por analizar la rama del Derecho Civil, precisamente en el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Michoacán, en el cual se hace alusión a la figura de Gastos y Costas, ya que expresamente permite la condena de la misma, a la parte que no obtenga resolución favorable, es decir, aplicando el Principio del Vencimiento Objetivo, y estableciendo además el procedimiento para su regulación.²⁴

El referido Código Civil además deja establecido que al comenzar el litigio y durante la tramitación del mismo, cada parte será inmediatamente responsable de los gastos que originen las diligencias que promueva, es decir, que las partes realizarán las erogaciones correspondientes y necesarias para la defensa de sus propios intereses, sin embargo, una vez que se resuelva y se condene a la parte vencida al pago, la parte condenada al pago de las Costas indemnizará a la que obtuvo resolución favorable de todos los gastos que hubiere hecho en el juicio, con

²⁴ Artículos 135, 136, 137 y 138 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Michoacán, *vigente*.

la única condición de que para los honorarios del apoderado o del patrono deberán contar con cédula profesional de licenciado en derecho, pues de no ser así, no se considerará dentro de las Costas.²⁵

Se contempla que la condena al pago de Gastos y Costas se realizará en toda sentencia definitiva o interlocutoria dictada en asuntos de carácter contencioso de oficio, es decir, el Órgano que resuelva deberá determinar cuál de las partes debe pagar a la contraria las Costas que se le hayan causado en el juicio, que será quien no obtenga resolución favorable sobre ninguno de los puntos de su demanda y el que fuere condenado de absoluta conformidad con la reclamación formulada en su contra. En caso de que la confesión judicial expresa afecte a toda la demanda, el Juez deberá reducir las Costas que debe pagar el demandado hasta el cincuenta por ciento de su monto.²⁶

Para el caso de que sólo se obtuviere parte de lo demandado y sólo hubieren prosperado en parte las defensas opuestas, el pago de las Costas se decretará a cargo del litigante que, a juicio del Juez o tribunal, hubiere obrado con mayor malicia o temeridad al sostener sus pretensiones. Cuando a juicio del mismo tribunal ninguna de las partes hubiere obrado con malicia, cada una de ellas soportará las Costas que hubiere erogado.

Ahora bien, por lo que corresponde a la rama del Derecho Mercantil, regulada por el Código de Comercio, de igual forma se hace referencia a la figura de condena de pago de Gastos y Costas, permitiendo la condena a la parte que no obtuvo resolución favorable y cuando además se hubiesen puesto excepciones o recursos improcedentes con el propósito de retardar el procedimiento.²⁷

De igual manera, se contempla que al inicio del procedimiento cada parte será inmediatamente responsable de las Costas que originen las diligencias que promueva, y finalmente, 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

²⁵ *Idem.*

²⁶ *Idem.*

²⁷ Artículos 1082 y 1083 del Código de Comercio, *vigente*.

retardar el procedimiento. En los juicios mercantiles no se necesita que los litigantes se asistan de abogado; pero si lo ocupan y hay condena en Costas, al igual que en la rama civil, se prevé que solo se pagarán al abogado con título.²⁸

En la materia familiar, específicamente en el Código Familiar del Estado de Michoacán, igualmente se contempla la condena en Costas, la que se deberá determinar en sentencia, que declarará cual de las partes será la condenada al pago de ellas, encontramos su regulación, incluidos algunos supuestos.²⁹

Para el caso de que hubiere existido allanamiento o las partes hubieren llegado a un convenio como resultado de un mecanismo alternativo de solución de controversias, contempla que no habrá condena en Costas, sino que cada parte deberá soportar los gastos realizados, salvo acuerdo en contrario y será condenado en Costas el que hubiere obrado con mayor malicia o temeridad al sostener sus pretensiones, a juicio del Juez o Magistrado.

Del análisis de las legislaciones, se desprende que la figura de Gastos y Costas no solo se contempla, sino que se hace de una manera similar, en la que mediante sentencia el Juzgador deberá determinar la parte a la que se le condena al pago de las mismas, que será quien no logró acreditar sus pretensiones, debiendo indemnizar a la parte que obtuvo resolución favorable y que realizó gastos con motivo de acudir a defender sus derechos que finalmente le fueron reconocidos, es decir, bajo el Principio del Vencimiento Objetivo, de igual forma observamos el Principio de Temeridad o Mala Fe, el que también se considera para condenar a la parte que actuó bajo estos conceptos para que indemnice a su contraria.

En cuanto al Derecho Laboral y Penal, específicamente en la Ley Federal del Trabajo y el Código Nacional de Procedimientos Penales, encontramos que no se hace referencia a la figura de Gastos y Costas, ni a la condena de ellas, ni a que cada parte se hará cargo de las mismas.³⁰ Sin embargo, en el Código Nacional de Procedimientos Penales, se hace mención a una indemnización, para el caso de que se dicte reconocimiento de inocencia, se resolverá de oficio sobre la

²⁸ *Idem.*

²⁹ Artículos 775, 776 y 777 del Código Familiar para el Estado de Michoacán de Ocampo, *vigente.*

³⁰ Ley Federal del Trabajo, *vigente.*

indemnización en los términos aplicables, lo que si bien, hace mención a una indemnización en caso del reconocimiento de inocencia, no se hace referencia alguna relativa a la figura de los Gastos y Costas Procesales.³¹

Ahora bien, tenemos dos vertientes importantes que se desprenden de dichos preceptos normativos, y que el legislador tomó en cuenta para contemplar la figura de la condena de Gastos y Costas en las legislaciones de dichas ramas del derecho que sí la regulan, los cuales nos servirán para comprender mejor cuál es la finalidad de dicha figura, su origen y el motivo por el cuál fue implementada dicha figura en cada legislación, así como su función y regulación en cada legislación que fue analizada.

Se desprende de los ordenamientos legales antes analizados que, el legislador incluye de una forma u otra la figura relativa a los Gastos y Costas Procesales realizados por las partes que intervienen en el juicio, y se desprende que en las legislaciones que se contempla, como lo es la Civil, Familiar, Mercantil, será condenado el que no haya obtenido resolución favorable, el que intente acciones que resulten improcedentes por falta de uno de los requisitos de procedibilidad de la misma, o haga valer excepciones notoriamente improcedentes, es decir, bajo los Principios de Vencimiento Objetivo, así como el de Temeridad o Mala Fe.

Lo anterior resulta importante, puesto que, los Gastos y Costas considerados como erogaciones inherentes a todo procedimiento judicial, independientemente la rama del derecho sobre la que verse la controversia de la que se trate, que deberá cubrir cada parte que comparezca ante un Tribunal a hacer valer la defensa de sus intereses, es decir, que dicho juicio costará económicamente, sin embargo, encontramos que únicamente en materias como la Civil, Mercantil y Familiar, que el legislador contempla que a la parte que obtuvo resolución favorable, es decir, la que acreditó sus pretensiones durante la tramitación del juicio, le sean resarcidas las erogaciones realizadas, mediante el Principio del Vencimiento Objetivo.

³¹ Artículo 490 del Código Nacional de Procedimientos Penales, *vigente*.

Tal criterio es relevante, puesto que advertimos que para que quien obtuvo resolución favorable, le sean reparados los daños económicos realizados con motivo de tal comparecencia, el legislador crea una figura de condena, a cargo de quien no acreditó sus pretenciones, o bien, no obtuvo resolución favorable, condena que deberá acatar en favor de la parte que se vió obligado a participar, a causa de que se le violentaron derechos causandole un perjuicio, motivo por el cual compareció a juicio, es decir, que se contempla una recuperación o resarcimiento a la parte que le fueron vulnerados sus derechos, compareció a juicio, realizó erogaciones económicas y finalmente obtuvo resolución favorable, condenando a la parte que vulneró esos derechos, para resarcir los gastos causados con motivo de defender sus intereses que le permitieron obtener resolución favorable.

Debemos notar que el legislador al crear esta figura de la manera en que se condena, pretende otorgar un resarcimiento a la parte que obtuvo resolución favorable, pretendiendo que se le cubran los gastos que se le obligaron a realizar para acudir al Tribunal a hacer valer sus derechos, y así, garantizarle una total Justicia, pues de lo contrario, se le vulneraría el acceso a la misma, pues pensar que aun y cuando acreditase que el derecho le asistía, ya habría realizado erogaciones irrecuperables, lo que sería injusto y le coartaría su Derecho de acceso a la Justicia.

El criterio anterior toma importante relevancia, debemos considerar que cuando se inicia con un procedimiento judicial, generalmente es porque existe la defensa de un derecho que se considera fue violentado, para que quien lo violenta, lo restituya, por lo que, tanto el que inicia el juicio como el posteriormente llamado, realizarán una serie de gastos para comparecer a exponer sus propias defensas.

Sin embargo, quien resulte obtener sentencia favorable, habrá acreditado que el derecho le asistía desde antes de comparecer a juicio, y por tal motivo, aun y cuando se le impartió Justicia resolviendo conforme a derecho a su favor, ya realizó una serie de gastos los cuales representaron una disminución a su patrimonio, el cuál le causó quien violentaba su derecho, y es por ello que, el legislador consiente de tal situación, ello para asegurar que al demandado no condenado, le sean resarcidas las erogaciones causadas por un juicio en el cual se

vio forzado a participar, como consecuencia de la interposición de una acción que no cumplió con uno de los requisitos de procedibilidad de la misma.

Por otro lado, hay criterios donde se expone que la regulación de condena al pago de Gastos y Costas Judiciales, fue tomada en cuenta por el legislador con la finalidad de que fuera tendiente a desalentar demandas o defensas a todas luces improcedentes, como una especie de filtro para evitar la promoción de juicios notoriamente innecesarios, que no tienen razón de ser, procurando que las Costas sean pagadas por quien promueve de mala fe o con acciones o excepciones notoriamente improcedentes pues de lo contrario, las partes podrían promover un sin fin de juicios innecesarios al sentirse afectados por cualquiera de sus intereses o derechos.³²

Lo que ocasiona que la figura de la condena de Gastos y Costas que encontramos en materias como lo es la Civil, Mercantil y Familiar del estado de Michoacán, otorga la posibilidad a los ciudadanos de que obtendrán la remuneración de los gastos realizados con motivo de comparecer ante un Tribunal a hacer valer la defensa de los derechos que consideran violentados, siendo que si éstos tienen la certeza de que tal situación ocurre así, y al demostrarlo mediante la obtención de la resolución a su favor, los gastos les serán remunerados, pero si por el contrario, promueven de mala fe, existe la posibilidad legal de que sean ellos los condenados a pagar los gastos que realizó la contraparte que fue llamada a juicio sin necesidad de comparecer.

Por lo que, al encontrar la regulación de la figura de Gastos y Costas en tal sentido, tenemos una equidad procesal entre las partes de la controversia, ya que se les otorga el mismo derecho a recuperar los gastos realizados, así como la misma posibilidad de condena en caso de promover acciones que no sean necesarias, lo que provoca que tanto el ciudadano cuyos derechos considere vulnerados, sea incentivado a acudir al Tribunal a solicitar la debida Justicia para obtener lo

³² Sánchez Cordero, Olga, Voto Particular en Amparo Directo 8/2012, Libro XIII, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, núm. 40936, Libro XIII, t. 2, octubre de 2012, p. 791, <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=40936&Clase=VotosDetalleBL>

reclamado, teniendo la certeza de que al demostrarlo, los gastos realizados por tal motivo, podrán ser recuperados, y a su vez, que el ciudadano que de antemano sabe que debe cumplir con una obligación, la realice, y evite la tramitación de juicios que no son necesarios, pues sabrá que al final, cuando la sentencia no sea a su favor, además será condenado al pago de Gastos y Costas de su contraria.

1.2 Gastos y Costas en el Derecho Administrativo

Una vez que tenemos claro qué son los Gastos y Costas, su concepto, su relación con el Derecho, su utilidad y la manera en que se pueden recuperar, así como el análisis del cómo se encuentran regulados en otras ramas del derecho en las legislaciones correspondientes dentro del estado de Michoacán, habremos de analizar la figura de Gastos y Costas dentro del Derecho Administrativo que viene a ser el de nuestro enfoque.

Es importante mencionar que antes de comenzar con dicho análisis, deberemos recordar un poco de lo que viene a ser la esencia del Derecho Administrativo en nuestro país, cómo funciona y quiénes intervienen en los conflictos que se sitúan dentro de esta rama del derecho, así como el análisis de los sujetos que son parte de las controversias que se presentan, para comprender mejor el funcionamiento de la regulación de dicha figura de los Gastos y Costas.

Como quedó establecido anteriormente, el Derecho Administrativo viene a ser una rama del derecho público, que regula las controversias que se presentan entre particulares con el Estado, éste último en su carácter de autoridad y con el sentido de lo que viene a constituir la figura del Estado como tal, siendo una rama del derecho relativamente novedosa comparada con las demás que existen dentro de nuestro país.

A lo largo del tiempo han existido los conflictos entre ciudadanos y el Estado, solo que éste último en su calidad de Autoridad ejercía su poder para someter al ciudadano y obligarlo a cumplir sus obligaciones, por lo que era casi imposible el establecimiento de un juicio entre estos, ya que a lo largo de la historia, el particular

ha estado sometido a las decisiones del Estado, sin muchos recursos para hacer valer frente a éste, lo cual resultaba injusto, pues el Estado podía actuar a su propia discrecionalidad.

Es importante mencionar, que la situación cambió recientemente, puesto que, con el abuso del poder, los Gobiernos cada vez más fueron perdiendo su credibilidad y los ciudadanos se encontraban inconformes, por lo que la relación de sometimiento se ha querido transformar, estableciendo una relación más justa entre estos, dando lugar a la creación del Derecho Administrativo, el cual, desde su creación ha tenido una gran evolución que más adelante analizaremos con mayor detalle.

Se debe tener en cuenta que, según lo referido en la exposición de motivos de la iniciativa de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, la interpretación que se le dio al sistema constitucional establecido en México a partir de 1857, fue la de considerar incompatible con dicho sistema la creación de Tribunales Administrativos que conocieran de controversias que surgieran de actos de la administración, por lo que durante muchos años, el control de legalidad de tales actos fue únicamente a través del juicio de amparo.³³

Sin embargo, dada la necesidad de un ordenamiento jurídico capaz de establecer las normas que regularan la relación entre Estado en su carácter de Autoridad frente a los ciudadanos, y las controversias que se pudieran presentar entre estos, que estableciera claramente los derechos y obligaciones de los ciudadanos frente a la Administración Pública, así como las facultades y atribuciones de ésta última, al momento de actuar, que garantizara a los ciudadanos una confianza en las actuaciones del Estado, así como una Justicia en la materia, al momento de presentar conflictos frente al mismo, se crea el Derecho Administrativo, que al igual que otras ramas del derecho, estará constituido por ordenamientos jurídicos que faciliten a las partes instrumentos para hacer valer sus derechos, así como Órganos encargados de impartir Justicia y resolver los conflictos cuando las partes así lo soliciten.

³³ Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, *vigente*.

Esta rama especializada del derecho, es resultado de la afirmación de los derechos subjetivos con los que cuentan las personas frente al poder público, o bien, el Estado, quien tiene la obligación y a la vez, necesidad de garantizarlos, tensión que puede problematizar la aplicación del Derecho Administrativo. Por una parte, está obligado por su propia naturaleza de Estado, a garantizar como cualquier derecho a los ciudadanos, y por otra, tiene la necesidad de cumplir y hacer cumplir la correcta aplicación del mismo Derecho Administrativo, como cualquier otro derecho.³⁴

Hay una situación complicada dentro del Derecho Administrativo, puesto que se podría pensar que cuando una persona se encuentra frente a un problema con el Estado, y a su vez tiene que recurrir al mismo para que le aplique las leyes e imparta Justicia, podría parecer ilógico asimilar la situación en la que el propio Ente frente al que se presenta el conflicto, será quien aplique la norma e imparta la Justicia que se busca, cuestionándose si será capaz de aplicar el Derecho Administrativo para solucionar la controversia que se presenta, por lo que el Estado tiene el deber de solucionar el conflicto, impartiendo Justicia realmente a cualquier particular que la solicite, garantizándole su acceso a la misma.

El particular dentro de los procedimientos administrativos juega un papel importante, puesto que en el sistema mexicano, donde se da reconocimiento en el principio democrático ha cambiado la configuración de la posición del particular frente a la administración, con lo que esta pasa de ser mero dueño del poder a ser sujeto del mismo, al igual que destinatario directo de sus beneficios y finalidad a la que el poder debe ordenarse, por lo que, el particular resulta ser titular de importantes y diversas posiciones jurídicas activas frente a la administración.

El término administrado que hace referencia al ciudadano en el Derecho Administrativo, es de tradición conflictiva para darle un concepto, puesto que no se ha logrado definir como tal, sin embargo, dentro del Derecho Administrativo lo encontramos como aquel ciudadano que tiene relación directa con la administración

³⁴ Camacho Cépeda, Gladys, "Los particulares como sujetos del procedimiento administrativo", *Derecho PUCP, Revista de la Facultad de Derecho*, Perú, ISSN. 0251-3420, año 2011, Núm. 67, julio-agosto 2011, pp.285-308.

que realiza el Estado. Algunos usan el término gobernado con similitud, aunque otros creen que usar cualquiera de esos dos términos resulta anticuado y que no se debe continuar usando, ya que el ciudadano debe estar a la par del Estado, y cada vez más colocándole en un plano de igualdad frente a éste, prefiriéndole llamar simplemente ciudadano o particular.

No será objeto de nuestro estudio enunciar y clasificar todas las situaciones activas que tienen los particulares frente a la administración, basta con señalar que todos los derechos subjetivos que tienen los particulares forman parte de las garantías que tiene frente al Estado y las obligaciones del Estado frente a los particulares, y por esa sencilla razón, hay una peculiar importancia que tienen los derechos de los particulares dentro del procedimiento administrativo, pues siempre vienen a ser frente al Estado, sin embargo, éste siempre actuará dentro de su naturaleza de autoridad como tal, lo que implica que interviene y actúa en cualquier actividad o proceso administrativo, con todos los atributos y características que el hecho de ser Estado le otorga, que sin embargo, ya le son limitadas y que no puede transgredir.

El Estado cuenta con una serie de elementos principalmente económicos, pero no solo de esta índole, sino también atributos, facultades de autoridad, de organización máxima, que cuenta con personal capacitado a su servicio como trabajadores, los que a su vez los representan como autoridad en cualquiera de sus Órganos y niveles, ya sea concentrados o desconcentrados y los cuales al actuar, emiten actos de autoridad dirigidos a particulares, que crean efectos en el campo del derecho y que son los que conocemos como actos administrativos, los cuales abordaremos más adelante. Es decir, encontramos al Estado como el Ente más grande representado por alguna autoridad específica con facultades para actuar.

Por otro lado, y en contraste, encontramos al particular, ese ciudadano que cuenta con recursos propios y un patrimonio limitado, puede ser pequeño o no, pero que al encontrarse en una situación de conflicto frente al Estado se pone en riesgo. El ciudadano al estar en situación de conflicto frente al Estado a través de cualquiera de sus autoridades podrá decidir actuar ante los Tribunales a ejercitar sus derechos frente al Estado en una controversia administrativa, o simplemente para actuar

frente al estado dentro de un procedimiento administrativo, al haberse emitido un acto de autoridad el cual se transforma en un acto de carácter administrativo, en el cual, para entender su concepto y constitución, así como los requisitos necesarios para su creación, de lo cual haremos énfasis más adelante.

Sea cual sea la situación del particular frente al Estado, encontramos una diferencia abismal de recursos principalmente económicos entre uno y otro, lo que nos haría pensar que el particular ya se encuentra en un estado de desventaja frente al Estado, al no estar en una condición de igualdad de recursos, y no nos vamos a referir a la no personalidad y patrimonio de éstos, puesto que, por la propia naturaleza de los mismos, es imposible establecer un plano de completa igualdad entre ellos.

Pero sí bien, dentro de una controversia administrativa donde las partes del conflicto se podrían involucrar en un litigio en el que se presenta una desigualdad de recursos y de oportunidades jurídicas entre el estado y el particular, lo ideal sería que como en toda rama del Derecho, se coloque a las partes en un plano de equidad mayormente posible, en donde se les trate como meras partes de un litigio con las mismas oportunidades, si bien, el ciudadano tiene derechos y obligaciones frente al Estado, éste a su vez tiene facultades y obligaciones que limitan sus actuaciones y no puede hacerlas a un lado, pues la regulación de sus actuaciones es parte esencial del Derecho Administrativo, aun y cuando con su creación se pretende crear una relación armónica entre estos, también se presentan problemas.

Dadas las anteriores circunstancias, se ha convertido en todo un reto, la aplicación y mejora del Derecho Administrativo, puesto que si bien, anteriormente era muy difícil imaginar que un ciudadano pudiera hacer valer sus derechos frente al Estado, mucho menos contar con medios de defensa, así como procedimientos regulados para solucionar controversias y acudir a un Tribunal a solicitar la Justicia frente a éste, y que ahora se puede realizar, lo cierto es que como todo en el Derecho, siempre se buscará mejorarlo para dar solución en la medida posible a las controversias que se van presentando, por lo que, en esa búsqueda de mejoría y de garantizar los derechos del ciudadano, el derecho busca y debe estar constantemente está en transformación.

1.3. Legislación en materia de Gastos y Costas en Derecho Administrativo

En el Derecho Mexicano, para solucionar controversias que se presenten entre el particular y el Estado, se ha creado legislación que ampare el Derecho Administrativo, con la finalidad de garantizarle una debida protección de derechos al ciudadano, así como para regular las actuaciones de la Administración, creándose leyes que, mediante su aplicación, pudieran dar solución justa, a nivel federal, encontramos la Ley Federal del Procedimiento Administrativo y la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, y a nivel local, en lo correspondiente al estado de Michoacán, encontramos el Código de Justicia Administrativa para el Estado.

Los anteriores ordenamientos legales contienen lo correspondiente a la regulación del procedimiento administrativo, como el judicial para la solución de conflictos de carácter administrativo que lleguen a presentar las partes, es decir, ciudadanos frente al Estado a través de cualquiera de sus autoridades que le representen, ya sea a nivel federal o local, y de acuerdo a ello, se regulará con el cuerpo normativo correspondiente.

La Ley Federal del Procedimiento Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 04 de agosto de 1994, y posteriormente reformada, cuya finalidad es como su nombre lo indica, establecer lo relativo a procedimientos administrativos, sus etapas en instancias administrativas, así como regular las actuaciones y resoluciones emitidas por la Administración Pública que garanticen al ciudadano que son emitidas en estricto apego a la ley.³⁵

La Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 01 de diciembre de 2005, cuya finalidad es la regulación de los juicios contenciosos entre la Administración Pública y el particular, que no se hayan resuelto en instancias administrativas.³⁶

Por último, contamos con el Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán, publicado en el Periódico Oficial del Estado en el año 2007,

³⁵ Ley Federal del Procedimiento Administrativo, *vigente*.

³⁶ Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, *vigente*.

constituyendo oficialmente el cuerpo normativo que pretende dar solución a las controversias administrativas que se presenten entre particulares con la Administración a nivel local.³⁷

Encontramos que, la finalidad de dichas legislaciones es regular las controversias que se presentan en quienes actúan como partes, tanto el particular como el Estado, quienes al igual que en cualquier otro tipo de litigio, deberán valerse de recursos necesarios para presentar dentro del procedimiento que les permitan exponer una adecuada defensa, todos esos recursos que vienen a ser necesarios para actuar dentro de un procedimiento y que se cuantifican principalmente económicamente, constituyen lo que vienen a ser los Gastos y Costas, los que sabemos, son inherentes a todo procedimiento judicial donde se busca la Justicia, y que las partes requieren para comparecer a juicio dentro de un Tribunal, pues dependerá de los elementos que presenten, que puedan o no acreditar sus pretensiones.

Es importante mencionar que, dentro de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, no se hace referencia alguna a los Gastos y Costas, por lo que, el legislador al ser omiso en contemplar la figura, se entiende que los gastos económicos realizados por el ciudadano por la comparecencia a un procedimiento administrativo, serán irrecuperables en instancias administrativas. Más adelante analizaremos la finalidad del procedimiento administrativo y su función dentro del Derecho Administrativo, para así entender por qué el legislador no incluye la figura motivo de nuestro estudio, de igual forma analizaremos los otros cuerpos normativos en el ámbito contencioso administrativo.

1.3.1. Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo

Para la creación de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, el entonces senador del Partido Acción Nacional, en su exposición de motivos estableció que hay derechos que tienen los particulares frente al Estado, respecto a la legalidad en la actuación del mismo y a exigirle daños y perjuicios cuando éste,

³⁷ Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán, *vigente*.

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.³⁸

Refiere que, en un auténtico Estado de Derecho, los particulares deben contar con medios de defensa idóneos y adecuados para defender sus intereses y, sus derechos de orden administrativo. Hace referencia que, por un lado, encontramos, los recursos administrativos y, por el otro lado, las acciones que se ventilan ante los Tribunales Administrativos, también llamados Tribunales Contencioso Administrativo o de lo Contencioso Administrativo, los cuales logran con mayor eficacia el control de la legalidad de los actos de la Administración.³⁹

En cuanto a los criterios que orientaron la iniciativa de la referida Ley, se busca otorgar una Justicia Administrativa entre las partes, y se cree que con la creación de la referida Ley, implicaría un gran paso para lograr una auténtica Justicia Administrativa, y de esta manera avanzar en el tan anhelado camino de la optimización de la administración de Justicia en nuestro país, lo que si bien es cierto, se logra a través de la publicación de dicha Ley, dejando al particular protegido en cuanto al establecimiento de disposiciones normativas que contienen aquel derecho subjetivo que mencionábamos en líneas anteriores, que le permitirán hacer valer sus derechos frente al Estado, es decir, materializar el derecho objetivo.⁴⁰

Pero tal avance, no solo consiste en un otorgar beneficios directamente al particular, sino incluso para el Estado, quien de manera legal y ordenada procederá de igual forma a la defensa de sus pretensiones frente al particular, ante un Tribunal que sustanciará dicho proceso, sin arbitrariedades ni discrecionalidades, puesto que a través de la publicación de esta Ley, sino de garantizarlos, por lo que regula la cuestión subjetiva, que contiene las disposiciones que regularán el procedimiento legal para materializar las cuestiones administrativas pretendidas por cualquiera de las partes, por lo que, beneficia tanto al particular como al Estado en cuanto a que

³⁸ Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, *vigente*.

³⁹ *Idem*.

⁴⁰ *Idem*.

se regula la forma de proceder del Tribunal para dirimir las controversias administrativas que sucedan entre estos.

En efecto, la publicación de dicha Ley ha constituido un notable beneficio tanto para particulares como para el Estado, por el simple hecho de que estos, puedan llevar ante Tribunal alguna controversia administrativa, y que ésta se resuelva con base a una serie procesal ya establecida y además sea tramitada y juzgada ante un Órgano diverso a quien emitió la actuación que ocasiona el litigio, situación que con anterioridad no ocurría, puesto que ningún ordenamiento legal permitía la posibilidad de llevar controversias de carácter administrativo ante un Tribunal, lo que resultó además de novedoso, de provecho, así como la creación de los propios Tribunales, que más adelante analizaremos.

Aun y con el beneficio que trajo consigo la publicación de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, de acuerdo a lo establecido en la propia exposición de motivos que analizamos, realmente atiende y da solución a las necesidades tanto de particulares como del Estado, y si su contenido resulta suficiente para lograr otorgar a las partes, una verdadera impartición de Justicia Administrativa, dirimiendo las controversias que se presentaran derivadas de conflictos administrativos, puesto que hoy en día es una situación que se continúa buscando dentro de nuestro país.

No debemos perder de vista la situación en la que se encuentran las partes, que por un lado es el particular quien cuenta con recursos económicos propios y limitados, y, por otro lado, el Estado que además de ser quien originó o dio motivo a la controversia administrativa, al emitir la actuación que dio origen al conflicto, o que el particular considera le vulnera sus derechos, comparece con todos los atributos con los que cuenta el Ente.

Aún y en esta situación, ambos deberán comparecer a la controversia ante el Tribunal, y por el solo hecho de comparecer realizarán erogaciones que sabemos, se traducen en Gastos y Costas, dichas erogaciones, aunque existen por el solo hecho de comparecer al procedimiento, dependen de la complejidad del propio asunto, pero nos importa saber ¿qué pasa con dichas erogaciones realizadas durante el juicio administrativo?

Encontramos en la Ley en comento, en su artículo 6º, que en los juicios que se tramiten ante el Tribunal, no habrá lugar a condenación en Costas, y cada parte será responsable de sus gastos y los que originen las diligencias que promuevan, únicamente prevé la condena en Costas a favor de la autoridad demandada, cuando se controviertan resoluciones con propósitos notoriamente dilatorios.⁴¹

En el mismo artículo, el legislador establece 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, pero para el caso de que 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.⁴²

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 el mismo artículo se menciona que habrá falta grave cuando se actualice uno de los tres supuestos siguientes:

- 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

⁴¹ *Idem.*

⁴² *Idem.*

incidente respectivo, el que se tramitará conforme lo previsto por el cuarto párrafo del artículo 39 de esta Ley.⁴³

Ahora bien, del análisis del artículo 6º de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, encontramos que inicialmente estipula una regla general consistente en que no habrá lugar a condenación en Costas, y que cada parte será responsable de sus propios gastos y los que originen las diligencias que promuevan, es decir, que la Ley no contempla la figura de la condena de Gastos y Costas, dejando claramente estipulado que cada parte, es decir, tanto particular como el Estado, será responsable de sus propios gastos realizados, sin prever la posibilidad de que éstas recuperen lo económicamente invertido con motivo del juicio.

Si bien es cierto, el mismo numeral 6º de la Ley en comento, establece que no habrá lugar a condenación en Costas, y que cada parte será responsable de sus propios gastos y los que originen las diligencias que promuevan, no es menos cierto que únicamente prevé la condena en Costas a favor de la autoridad demandada, cuando se controviertan resoluciones con propósitos notoriamente dilatorios, es decir, cuando se note que el particular haya actuado con el mero propósito de retrasar la ejecución del acto impugnado.

Entonces, advertimos que si bien, la regla general es la no condena en Gastos y Costas a ninguna de las partes, estableciendo que cada una de las partes se hará responsable de sus propios gastos, la Ley establece una hipótesis donde únicamente se puede condenar en Costas en favor de la autoridad demandada, cuando se pruebe que el particular actuó con intenciones dilatorias, de lo que se advierte una diferencia abismal de igualdad entre partes, puesto que si bien, por la propia naturaleza de las mismas, es imposible que se les pueda comparar, lo cierto es que en un proceso contencioso se deben de tomar como iguales, siendo la finalidad de un juicio administrativo al que comparecen ambas partes, por lo que, presumir que únicamente el particular pudiese tener malas intenciones, es abusar del Principio de la buena fe y dejar desamparado al ciudadano.

⁴³ *Idem.*

De un análisis del precepto normativo en comento, podemos apreciar que el legislador coloca a las partes en un plano de desigualdad, puesto que recordemos, de las partes que intervienen en la controversia administrativa, desde antes de acceder a un procedimiento administrativo, por su propia naturaleza ya se encuentran en un plano de desigualdad, puesto que encontramos al particular, con patrimonio propio reducido y limitado, y por el otro lado, el Estado, por medio de alguna autoridad competente para haber emitido el acto administrativo motivo de la controversia, quien cuenta con patrimonio del propio Estado y con las atribuciones del mismo, sin embargo, estos dos al acceder a buscar la Justicia impartida por un Tribunal competente que dirima la controversia planteada que versa sobre la emisión de un acto administrativo, se colocan en un plano de igualdad ante dicho Tribunal, quien no deberá tener preferencia por ninguna de las partes independientemente su naturaleza.

Es decir, que el Tribunal no resolverá a favor del particular por ser la parte desfavorecida, al encontrarse naturalmente en desventaja frente al estado, pero tampoco resolverá en favor del Estado por el simple hecho de ser autoridad y tener todos los atributos de la misma, dando por hecho que sus actuaciones son puramente legales por el hecho de provenir de una autoridad en representación del Estado, sino que deberá ser objetivo, dando la razón a quien la tenga.

Por lo que el Tribunal debe colocar a las partes en un plano de igualdad, brindándoles los mismos derechos y obligaciones dentro del procedimiento que se tramitará ante su impartición de Justicia, sin embargo, este es un tema que se abordará posteriormente, sin embargo, advertimos que el legislador al crear la Ley analizada, no otorga las herramientas necesarias que faciliten la tarea del Juzgador para resolver dentro de un plano de igualdad mayormente posible, ya que le brinda mayores beneficios a la autoridad, quien cuenta con la única posibilidad de recuperar las Costas en caso de que el particular haya actuado con la finalidad de dilatar el procedimiento.

No queda menor duda en cuanto al pronunciamiento que hace el legislador respecto a los Gastos y Costas Judiciales en materia administrativa, señalando que únicamente se procederá a la imposición del pago de Costas en favor de la

autoridad cuando el ciudadano controvierta resoluciones con propósitos notoriamente dilatorios, si se encuentra con que el particular se benefició de la dilatación del procedimiento.

Es decir, en cuanto a esta figura de Gastos y Costas que como mencionábamos anteriormente, resultan inherentes a todo proceso judicial, el legislador es muy específico señalando la condena de las mismas solo en favor del Estado, sin embargo se condiciona a que un particular tenga propósitos dilatorios para que mediante resolución se le pueda condenar a la imposición de las Costas, dejando a un lado el derecho en que un particular tenga acceso a la recuperación de esos Gastos y Costas realizados con motivo de la tramitación del juicio administrativo.

Y si bien es cierto, contempla que la autoridad demandada debe indemnizar al particular por el importe de los daños y perjuicios que se hayan causado, no es menos cierto que deja intocada la parte de las erogaciones realizadas por el particular traducidas a los Gastos y Costas, que vienen a ser de naturaleza muy distinta.

Recordando que por daños y perjuicios entendemos respecto al daño, la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio, por falta de cumplimiento de una obligación, y el perjuicio la privación de cualquier ganancia lícita, que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación, según lo advertimos de la tesis aislada *“DAÑO CAUSADO POR LA FALTA DE ENTREGA DE UN BIEN. SE ACREDITA CON LA SOLA RETENCIÓN...”*⁴⁴

Lo cierto es que jurídicamente tanto el daño, el perjuicio, así como los Gastos y las Costas, implican lesión al patrimonio, sin embargo se diferencian en que los daños y perjuicios son la pérdida o daño causado al patrimonio, así como la privación de cualquier ganancia lícita, en este caso, por acudir a juicio administrativo en contra del Estado al estar dentro de una controversia administrativa que se plantea ante el Tribunal, en cambio los Gastos y Costas constituyen las erogaciones cuantificables realizadas por el simple hecho de acceder a dicho Tribunal y tramitar

⁴⁴ Tesis I.4o.C.226 C, *Semanario Judicial de la Federación*. Novena Época. t. XXI, febrero de 2010, p. 2819.

todo el procedimiento legal, buscando obtener una resolución favorable según los intereses de cada parte, las que como se ha venido mencionando, dependerán de la complejidad de la propia controversia, así como del patrimonio o recursos que el particular tenga disponibles para utilizar en dicho proceso, mismas que el legislador ha dejado intocadas en lo que respecta al particular, y condicionadas en lo que llegara a favorecer al Estado.

Ahora bien, el legislador pretende proteger al ciudadano cuando este haya sufrido un daño en su patrimonio con motivo de la tramitación del juicio, siempre y cuando lo acredite, sin embargo, no siempre ocurrirá ya que se diferencian de los Gastos y Costas los cuales son inherentes al juicio, y por lo tanto, será un tanto difícil la acreditación del daño causado en su patrimonio diverso al ocasionado por los Gastos y Costas, por otra parte, suponiendo que se llegara a acreditar, la tramitación para la recuperación del daño causado en su patrimonio, se tendrá que realizar en vía incidente y no de oficio, es decir, que por el mero hecho de obtener sentencia favorable, el órgano que resuelva se pronuncie al respecto, como ocurre en otras materias, lo que ocasiona una mayor desventaja entre las partes.

En relación a lo anterior, encontramos que el artículo 6 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el legislador estableció que en los juicios contenciosos administrativos que se tramiten en el Tribunal, no habrá lugar a condenación en Costas a cargo de la autoridad y cada parte será responsable de sus propios gastos y los que originen las diligencias que promuevan, entendiéndose que el incidente de indemnización previsto en el numeral señalado, únicamente procede respecto a daños y perjuicios, entendiéndose por lo primero la pérdida o menoscabo sufrido por la falta de cumplimiento de una obligación y por lo segundo la privación de cualquier ganancia lícita que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación, según se desprende de la tesis *“INCIDENTE DE DAÑOS Y PERJUICIOS. LOS GASTOS Y COSTAS NO FORMAN PARTE INTEGRANTE DE LA INDEMNIZACIÓN QUE SE DEBA PAGAR AL PARTICULAR,*

EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 6 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO...”⁴⁵

En consecuencia, las erogaciones realizadas por un particular con motivo de la interposición del juicio contencioso administrativo, por concepto de pago de honorarios de los abogados que realizaron la defensa, los viáticos, la expedición de copias, cantidades utilizadas o por utilizarse para obtener la suspensión de la ejecución del acto impugnado, entre otros, constituyen únicamente Gastos y Costas realizadas por el particular, pero no son daños ni perjuicios que puedan reclamarse a una autoridad como indemnización por haber cometido falta grave al momento de emitir la resolución controvertida y anulada en el juicio, pues no obstante en la sentencia definitiva se haya reconocido el derecho subjetivo del particular a solicitar la indemnización.⁴⁶

Y que ello no da lugar por sí mismo a exigir a la autoridad demandada el pago de los Gastos, Costas y los que se originen de las diligencias que promuevan, ya que tal derecho solo está referido a los daños y perjuicios ocasionados al particular respecto de los cuales debe acreditarse el nexo causal entre la afectación y el daño o perjuicio sufrido con motivo de la emisión del acto, sin que sea suficiente la exhibición de los estados financieros de la empresa en el que únicamente puede advertirse una disminución de sus ingresos, ya que estos no necesariamente derivan de la falta grave cometida por la autoridad.⁴⁷

Y bien, aun y cuando hemos dejado claro que hay una gran diferencia entre los Gastos y Costas con los Daños y Perjuicios, el legislador es omiso en pronunciarse respecto al derecho de recuperar los Gastos y Costas al finalizar la controversia administrativa en favor de quien obtuvo respuesta favorable,

⁴⁵ Juicio Contencioso Administrativo Núm. 28883/09-17-05-8/914/11-S1-04-03.- Resuelto por la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 21 de enero de 2014, por unanimidad de 4 votos a favor.- Magistrado Ponente: Rafael Anzures Uribe.- Secretario: Lic. Javier Armando Abreu Cruz. (Tesis aprobada en sesión de 27 de marzo de 2014), http://www.claa.org.mx/cir_pdf/2014/ju201405.pdf

⁴⁶ *Idem*.

⁴⁷ Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, *vigente*.

limitándose a pronunciarse únicamente en cuanto a los daños y perjuicios, los cuales sí contempla, aunque de manera condicionada.

Puesto que respecto a la restitución que deberá hacer la autoridad en favor del particular por concepto de daños y perjuicios, menciona que será con la condición de que solamente será así 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, entendiéndose 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.⁴⁸

Dentro de ese contexto, la motivación por parte del legislador que se desprende de ahí el artículo 6º de dicha Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, en la que expresamente se contempla que no habrá lugar a condenación en Costas, y que cada parte será responsable de sus propios gastos y los que originen las diligencias que promuevan durante la tramitación del juicio.

De lo que podemos advertir que aun y cuando se contempla de manera condicionada una poca probabilidad para el particular de que en caso de que la resolución impugnada se anule por ausencia de fundamentación y motivación, si la autoridad no se allanó al momento de contestación de demanda, le puede ser condenada a la autoridad únicamente para el pago de daños y perjuicios ocasionados al particular, los cuales se podrán solicitar mediante el incidente correspondiente referido en el artículo 39 de la misma ley, más no para el concepto de Gastos y Costas.

Y según se advierte de la diferenciación que se realizó con anterioridad entre éstos, así como lo dispone la tesis *“HONORARIOS DE LOS ABOGADOS QUE ACTUARON EN REPRESENTACIÓN DEL PARTICULAR EN UN JUICIO DE NULIDAD. SU PAGO NO ENCUADRA DENTRO DEL CONCEPTO DE DAÑOS Y PERJUICIOS CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 6o. DE LA LEY FEDERAL DE*

⁴⁸ *Idem.*

PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO...”, los Gastos y Costas son inherentes a la tramitación del juicio administrativo, en tanto que la pérdida económica por la privación de una ganancia lícita no siempre ocurre, o bien de existir, resulta complicado para el particular demostrar cual fue esa pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio y el perjuicio la privación de cualquier ganancia lícita, que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación, puesto que para acreditar dicha hipótesis, se tendría que demostrar haber sufrido ese daño patrimonial por la privación de alguna ganancia, lo que regularmente no ocurre a ninguna persona por acudir a un juicio, sea cual sea la naturaleza, y si ocurre, será en muy especiales ocasiones.⁴⁹

En cambio, las erogaciones realizadas como motivo de los Gastos y Costas por comparecencia ante un juicio administrativo, son para ambas partes inherentes al propio juicio, por lo que, a diferencia de los daños y perjuicios, éstas siempre tendrán presencia al tramitar cualquier procedimiento administrativo, así como el propio juicio ante Tribunales administrativos, ya que regularmente todo elemento legal aportado dentro de un procedimiento termina por cuantificarse económicamente, a diferencia de los daños y perjuicios que no siempre se ocasionan con motivo de la comparecencia ante los Tribunales, o bien, que de ser ocasionados, es difícil de probarlo.

Es decir, encontramos que los términos "Gastos y Costas" y "Daños y Perjuicios", se incluyeron en la indicada Ley para referirse al pago económico producido por un abuso en el juicio, el primero atribuible a los particulares y el segundo a las autoridades,⁵⁰ pero que, dada la naturaleza de las figuras en las que encontramos una gran diferencia, así como de los recursos con los que cuentan las partes.

Por ello, dicho precepto deja en gran desventaja a los particulares que se encuentran en conflicto frente a la Autoridad Administrativa, dado que dentro de los daños y perjuicios, que es la figura a la que se le otorga el derecho de recuperar al

⁴⁹ Tesis 2a./J.24/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época. Libro 28, t. II, marzo 2016, p. 1145

⁵⁰ Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, *vigente*.

particular, deberá acreditar el daño causado a su patrimonio, y además deberá tramitar el incidente respectivo, ya que el órgano resolutor no lo hará de oficio, por otro lado, no comprende los gastos inherentes al juicio, así como los propios honorarios del abogado que actuó en defensa del particular, siendo que no le permite recuperar estas erogaciones, y únicamente otorgándole el derecho a la autoridad.⁵¹

Y en relación a lo anterior, retomamos la cuestión de que si por la propia naturaleza de las partes que intervienen, por una parte el particular, con patrimonio propio, reducido y limitado, y por otra el Estado con todos los atributos y recursos que su propia personalidad le confiere, ambos al no tener una posibilidad de recuperación de Gastos y Costas de las erogaciones realizadas para sustentar sus estrategias y defensas, al no tener acceso a la condena de las mismas para la parte vencida, se estaría colocando en un plano de desigualdad procesal, puesto que aun y cuando se obtenga una resolución favorable, los gastos realizados con motivo de la propia defensa de intereses, ya no podrán ser recuperados, siendo que aun y con esa sentencia favorable, ya se habría perdido una cuantía económica.

1.3.2. Código de Justicia Administrativa del estado de Michoacán de Ocampo

Ahora bien, analizamos previamente la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, la que específicamente en su artículo 6º se manifiesta que no habrá lugar a condena de Costas y que cada parte será responsable de las mismas, por lo que, ahora nos enfocaremos de manera especial a la materia local, la legislación en materia administrativa que dirime las controversias que se llevan en los procedimientos en el estado de Michoacán, lo que se tiene regulado en el estado de Michoacán de Ocampo, específicamente en el Código de Justicia Administrativa del Estado, creado el día 23 de agosto de 2007.⁵²

⁵¹ Tesis 2a./J.24/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época. Libro 28, t. II, marzo 2016, p. 1145

⁵² Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, *vigente*.

Para entrar en contexto y proceder al análisis del contenido de dicho cuerpo normativo en materia administrativa y además local, es necesario hacer notar que la legislación que la regula es de reciente creación, y que previo a que el Código de Justicia Administrativa para el Estado de Michoacán entrara en vigor e incluso fuera publicado, mediante decreto de veinticinco de febrero de 1987, publicado en el Diario Oficial de la Federación, se reformó el artículo 116 fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecerse en su fracción IV que:

Las constituciones y las leyes de los Estados 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 Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.⁵³

Lo que permitió y dio sustento a la creación de tribunales de lo contencioso administrativo en cada entidad dentro de nuestro país, los que se fueron creando poco a poco en cada una de los Estados de México, y que en su mayoría se crearon con antelación al nuestro en casi todas las entidades federativas, iniciando con el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en el año de 1971, hasta llegar en el año 2008 el Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo, creado por decreto aprobado por los diputados integrantes de la Septuagésima Legislatura del Congreso Estatal en sesión del día veintiuno de diciembre de 2006 mediante el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.⁵⁴

⁵³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *vigente*.

⁵⁴ Flores Navarro, Sergio, *Informe Anual de Actividades del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán*, presentando ante el H. Congreso de Michoacán, diciembre de 2015, http://tjamich.gob.mx/LAI/historico/informe/informe_actividades_2015.pdf

Desde la fecha de instalación del Tribunal de Justicia Administrativa el día dos de enero de 2008, se han emprendido las tareas necesarias en el uso, administración y ejecución eficiente de los recursos materiales, financieros y humanos, en estricta observancia de las normas aplicables y con la austeridad que la situación del País y del Estado reclaman.⁵⁵

Para ello, el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, al resolver los juicios que se le presentan, se basa entre otros ordenamientos legales, principalmente en el Código de Justicia Administrativa del estado de Michoacán, el cual ha sido constantemente modificado, y el cual contiene las cuestiones procedimentales en las que se basará tanto el propio Tribunal para resolver la controversia administrativa que se le plantea, así como las partes que intervengan dentro del procedimiento, como lo es el particular y el Estado, una vez más, nos encontramos frente a un ordenamiento normativo con derechos subjetivos, que les permitirá a las partes hacer valer los derechos objetivos y plantear una controversia administrativa que terminará con una resolución que ponga final al procedimiento y que resuelva a favor de la parte que obtuvo la razón conforme a sus estrategias y defensa planteada, por lo que, una vez más nos encontramos que ese procedimiento tramitado ante el Tribunal inherentemente se acompaña de erogaciones realizadas por las partes que acuden a él y que son los que hemos definido como Gastos y Costas.

El Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán se pronuncia sobre los mismos, en su artículo 192, estableciendo textualmente lo siguiente:

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.⁵⁶

Precepto normativo del que se puede advertir que si bien es cierto, se hace referencia a los Gastos y Costas realizados durante la tramitación de los

⁵⁵ *Idem.*

⁵⁶ Código de Justicia Administrativa para el Estado de Michoacán de Ocampo, *vigente*.

procedimientos administrativos, ya sea juicio o recurso, no es menos cierto que la manera en que se contempla dicha figura es restringida, en el sentido de que no habrá condena de las partes a que cubran los mismos a quien tuvo resolución favorable, independientemente de la resolución y el sentido de esta, expresamente se puntualiza que no habrá lugar a su condena, y que cada una de las partes que intervengan en dicho procedimiento será responsable de sus propios gastos, sin posibilidad de recuperar dichas erogaciones económicas realizadas con motivo de la substanciación del procedimiento ante el Tribunal, e incluso con motivo de la sola comparecencia.

Por lo que, resulta claro que en materia administrativa en el Estado de Michoacán, no cabe posibilidad alguna de que la parte que obtenga la resolución favorable recupera las erogaciones cuantificables realizadas, lo que nos llevaría a cuestionar si es una situación que coloca en desventaja no solo al particular que es la parte vulnerable del litigio administrativo, por la propia naturaleza del mismo en contraste con la del Estado, revestido en su carácter de autoridad, sino a la parte que obtenga la resolución favorable, puesto que según se desprende del artículo jurídico antes transcrito, la figura sí se contempla y se prevé dentro del ordenamiento legal local administrativo.

Sin embargo, expresamente es limitativa en cuanto a que se establece que no habrá condena al pago de los mismos, lo que no deja en duda la manera en que éstos Gastos y Costas que constituyen erogaciones y daño patrimonial a quienes intervienen, quedaran cubiertos por cada una de las partes, situación que claramente deja a elección de las partes el decidir si intervienen o no en un procedimiento administrativo, si acuden o no al Tribunal a ejercer sus derechos, ya que será costado por cada parte, sin posibilidad de recuperar los gastos erogados por tal motivo, o bien, si una vez ya acudiendo a Tribunal, realizan erogaciones que les permitan fortalecer su defensa.

De lo que se puede advertir que a simple vista y para empezar, el legislador está dejando en desventaja a las partes, puesto que no debemos perder de vista la personalidad y atributos de cada una de las que interviene, por una parte el particular quien se ha venido diciendo que cuenta con patrimonio propio, limitado y

reducido, y por el otro el Estado, representado por autoridad administrativa, quien cuenta con todos los atributos de autoridad y por ende, con recursos mayores que el particular, por lo que, si en un conflicto administrativo donde intervienen Estado - particular, la controversia general versa sobre un acto administrativo, y habitualmente se alega la falta de ilegalidad de actuar de alguna de las partes y esta se comprueba, obteniendo una resolución favorable para quien así lo reclamó, aun y con esto, queda en desventaja el que la reclamó, pues aún y cuando obtuvo resolución favorable de acuerdo a sus pretensiones, los gastos erogados con motivo de dicho procedimiento, no serán recuperados, por lo que, las erogaciones ya realizadas para obtener dicha resolución favorable que beneficie a sus intereses, ya forma una pérdida, por lo menos económica.

Es importante destacar que desde la creación del referido Código, hasta la actualidad, los legisladores no han hecho mayor modificación respecto al numeral en comento, siendo que desde la creación del mismo se ha contemplado la figura de Gastos y Costas de manera meramente restringida, quedando toda la carga a las partes de cubrir las mismas durante la tramitación del procedimiento, y si bien es cierto, se han hecho modificaciones importantes que se consideran como avances extraordinarios para la materia del derecho administrativo, específicamente para nuestro Estado, como lo fue la reciente creación de juzgados administrativos, que más adelante se abordarán, lo cierto es, que en tema de Gastos y Costas, el mismo contenido ha sido desde la creación de la legislación en materia de administración.

La misma situación ocurre con las otras entidades federativas dentro del país, que si bien es cierto, en su mayoría crearon con anterioridad tanto legislación como tribunales en materia administrativa, no es menos cierto que de su legislación se desprende la misma situación en la que se establece expresamente que no habrá condena al pago de Gastos y Costas aun y cuando se haya obtenido resolución favorable por cualquiera de las partes que sea que intervenga en el procedimiento, por lo que, cada una se hará responsable de cubrirlas con sus propios recursos.

Tal es el caso de Nuevo León, Baja California Sur, Tamaulipas o Jalisco, por ejemplo, éste último que, en sus disposiciones normativas en materia administrativa,

específicamente en su artículo 11º se establece que en los juicios en materia administrativa no habrá lugar a condenación en Costas, sino que cada parte será responsable de sus propios gastos y de los que originen las diligencias que promueva.⁵⁷

Así como para el estado de Coahuila, en la que su legislación en materia administrativa, contempla que en los juicios que se tramiten ante el Tribunal no habrá lugar a la condenación en Costas, únicamente habrá lugar a condena en Costas a favor de la autoridad demandada, cuando se controviertan resoluciones con propósitos notoriamente dilatorios, y que para ello, 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.⁵⁸

De lo que advertimos que estamos en presencia de legislaciones sumamente parecidas a la contemplada por nuestro Código de Justicia Administrativa para el Estado de Michoacán de Ocampo, y de las que se puede advertir que tienen una línea de origen marcada y directa de lo establecido por la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, que incluso se puede ver aún más limitada, pues en ninguna de ellas se les reconoce a las partes un derecho para recuperar los Gastos y Costas realizados con motivo del juicio.

⁵⁷ Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, *vigente*.

⁵⁸ Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el estado de Coahuila de Zaragoza, *vigente*.

Capítulo 2. Acto Administrativo

Sumario: 2.1 Definición de Acto Administrativo 2.2. Requisitos Constitucionales, Principios y Efectos del Acto Administrativo 2.3. Procedimiento Administrativo 2.4. Juicio Administrativo 2.5. Tribunales Administrativos

2.1. Definición de Acto Administrativo

Como se analizó en el capítulo pasado, los Gastos y Costas son generados con motivo de la tramitación y realización de todo un procedimiento administrativo que puede continuar con un juicio administrativo, que en realidad, son inherentes a estos, pero, para poder hablar de un procedimiento administrativo o incluso un juicio administrativo, tenemos que haber tenido previamente la existencia de un Acto Administrativo, y para ello, debemos entender bien ¿qué es el Acto Administrativo?

Podemos decir simplemente que el Acto Administrativo es todo aquel que realiza la autoridad administrativa, tal y como lo afirma Alfonso Nava Negrete, en el Concepto de Acto Administrativo que proporciona el Diccionario Jurídico Mexicano.⁵⁹ Pero debemos advertir que va más allá de un solo acto emitido por la Autoridad Administrativa, puesto que éste tiene una razón de ser y produce consecuencias en el ámbito jurídico que van dirigidos a la sociedad, a veces de manera individual.

Es decir, es la expresión de la Autoridad Administrativa, cuando se materializa y crea situaciones jurídicas individuales, éstas generalmente son emitidas con la finalidad de satisfacer las necesidades de la colectividad o la comunidad, sin embargo más adelante veremos que no siempre tienen los efectos deseados.

⁵⁹ Calvo Blanco, Julia, "Acto Administrativo", *Enciclopedia Jurídica Online, Referencia sobre Derecho Mexicano*, México, febrero 2020, <https://mexico.leyderecho.org/acto-administrativo/>

No podemos perder de vista que las autoridades que realizan este tipo de actos, puede ser desde la ejecutiva, legislativa o la judicial, puesto que realizan también el Acto Administrativo, cumpliendo funciones de Autoridad Administrativa.

Sin embargo, en el presente trabajo de investigación nos enfocaremos al análisis de la actuación del poder ejecutivo, puesto que la emisión de sus actos repercuten de manera directa a los particulares en una situación concreta, a diferencia del legislativo y judicial, puesto que el legislativo emite actos dirigidos a la sociedad en general, en tanto que el judicial intenta resolver una controversia entre particulares, sin embargo, el ejecutivo al emitir actos dirigidos a particulares crea directamente derechos u obligaciones según sea el caso, que los vincula Estado – particular, y que son a los que nos referimos en que generalmente son emitidos con la finalidad de satisfacer las necesidades de la colectividad o la comunidad, aunque no siempre resulte así.⁶⁰

Prevalece en la doctrina del Derecho Administrativo, la distinción formal o subjetiva, y material u objetiva del concepto de Acto Administrativo. En sentido formal, Acto Administrativo es todo acto del Poder Ejecutivo, que es el órgano administrativo del Estado. En sentido material, es el acto del Estado, intrínsecamente administrativo, sin importar que el órgano estatal que lo realice sea el legislativo, el judicial o el administrativo.⁶¹

Es decir, dentro del concepto formal, que lleva necesariamente a tener como Acto Administrativo, el Reglamento, el Decreto o cualquiera otra disposición general proveniente del Ejecutivo, en cambio, la doctrina se inclina más bien por el concepto material, por ejemplo Andrés Serra Rojas define el acto administrativo como una declaración de voluntad de conocimiento y de juicio, unilateral, concreta y ejecutiva que constituye una decisión ejecutoria que emana de un sujeto: la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general.⁶²

⁶⁰ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo*, México, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2016, pp. 130-131.

⁶¹ *Idem*.

⁶² *Ibidem*, p.132.

La ley dispone que el Acto administrativo es la manifestación unilateral de voluntad externa, concreta y ejecutiva, emanada de las autoridades administrativas, en el ejercicio de sus facultades cuya finalidad es la satisfacción del interés general, que tiene por objeto, crear, transmitir, declarar, modificar o extinguir una situación jurídica concreta.⁶³

Por su parte, encontramos a Agustín Gordillo quien define al Acto Administrativo como el acto el dictado por la Autoridad en ejercicio de la función administrativa, sin interesar qué órgano la ejerce, de igual forma, se cuenta Manuel María Diez quien expresa que un acto administrativo puro es una declaración concreta y unilateral de voluntad de un órgano de la administración activa en ejercicio de la potestad administrativa.⁶⁴ Autores que conciden en cuanto a la expresión unilateral de la voluntad por parte del Estado a través de una autoridad administrativa.

Podemos señalar que la actividad administrativa del Estado se desarrolla a través de las funciones de Autoridad en cualquiera de sus ámbitos dentro de la función principal que es la de Prestación de Servicios Públicos, como lo podría ser cualquier funcionario público, como un tránsito o policía, por lo cual se requiere que la administración exteriorice su voluntad luego de cumplir los requisitos y procedimientos determinados en los ordenamientos jurídicos respectivos, entonces el Acto Administrativo es el medio por el cual se exterioriza esa voluntad y puede conceptuarse como el acto jurídico unilateral que declara la voluntad de un órgano del Estado en ejercicio de la potestad administrativa y crea situaciones jurídicas, las cuales generalmente son conducentes a satisfacer las necesidades de la colectividad, generalmente va dirigido a un particular, aunque no siempre es el caso.⁶⁵

⁶³ Artículo 6 del Código de Justicia Administrativa para el Estado de Michoacán de Ocampo.

⁶⁴ Fernández Ruiz, Jorge, op.cit., pp. 133-139.

⁶⁵ Jiménez Dorantes, Manuel, "La delimitación del acto administrativo como elemento esencial para el desarrollo del Derecho Administrativo Mexicano", en Cienfuegos Salgado, David y Macías Vázquez, María Carmen (coord.), *Estudios en homenaje a Marcia Muñoz de Alba Medrano, Estudios de Derecho Público y Política*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 241 – 255.

Así mismo, encontramos una serie de divisiones que dan diferentes significados al acto administrativo, como lo es si el Acto es unilateral o contractual, es decir, en el primer caso, unilateral, se refiere a si basta meramente con la voluntad de la Autoridad para emitir el acto, o bien, en el segundo caso, de ser contractual, si nace de un común acuerdo de voluntades entre las partes. De ser unilateral, podrá ser general e individual, general dirigido a una comunidad o grupo amplio de individuos como puede ser un reglamento administrativo, o individual dirigido a un particular en específico, que viene a ser como tal el Acto Administrativo.⁶⁶

Es decir, que al Acto Administrativo le podemos dar un doble uso, como lo refiere el autor Agustín Gordillo, en su sentido amplio sería toda declaración administrativa que produzca efectos jurídicos, pero en su sentido estricto o restringido, sería aquella declaración unilateral e individual que produzca tales efectos jurídicos.⁶⁷

Si bien, podríamos encontrar infinidad de definiciones referentes al Acto Administrativo, con tintes de acuerdo a cada autor, sin embargo no es de nuestro interés adentrarnos en cuestiones teoricas, así como en el análisis que cada uno le pretende dar, sino que basta con reconocer que al hablar de Acto Administrativo en su sentido estricto.

Entonces nos referimos al mismo, como la declaración unilateral, realizada por una autoridad administrativa, dentro de sus funciones, y en el presente caso, será el poder ejecutivo, por cualquiera de sus autoridades que le representen, que reúna los requisitos mínimos señalados por la ley, y que al nacer a la vida jurídica produzca efectos jurídicos individuales en forma directa.⁶⁸

⁶⁶ Gordillo, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas*, 8va ed., Argentina, Fundación de Derecho Administrativo, 2004, t.3, pp. 197-199.

⁶⁷ *Ibidem*, p.199.

⁶⁸ *Ibidem*, p.200.

2.2. Requisitos Constitucionales y Efectos del Acto Administrativo

Para continuar con el análisis del Acto Administrativo, y como se dijo anteriormente, para estar en presencia del mismo, al ser emitido debe contener los requisitos mínimos necesarios señalados por la ley, que le permitan nacer a la vida jurídica y así producir los efectos para lo que se busca ser creado, puesto que sin estos requisitos, no estaríamos en presencia de dicho Acto Administrativo, y es por ello que habrá que analizar los requisitos constitucionales que debe contener, para que sea legalmente considerado como tal y tenga efectos, es decir, que nazca a la vida jurídica para considerarle como tal.

Los requisitos de los cuales hablamos o bien, elementos indispensables para que la autoridad administrativa emita el Acto Administrativo, y este tenga efectos legales, es decir, que nazca a la vida jurídica, encontramos los principales, tal y como que el Acto Administrativo sea emanado de autoridad competente, sea en forma escrita, con un motivo y ajustado al Principio de Legalidad, ellos como requisitos básicos en base a lo estipulado por la Constitución Política de nuestro país en su artículo 16, del que se desprende que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.⁶⁹

En relación a cada uno de ellos y comenzando por la competencia, es importante mencionar que ésta se traduce en que la autoridad que lo emite está obligada a tener las facultades y/o atribuciones para realizar dicho acto, es decir, que la ley le faculte expresamente para emitir tal Acto Administrativo, puesto que de lo contrario tal acto no sería legal ni produciría efectos traducidos a derechos y obligaciones atribuidos a particulares, éste principio, como la mayoría de los que se analizarán se relacionan de una manera directa a otro que se abordará más adelante y que es el Principio de Legalidad.⁷⁰

⁶⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *vigente*.

⁷⁰ *Idem*.

En cuanto a que deberá ser por escrito, señalando que viene de la tradición francesa, se refiere a la forma material del propio acto, el cual viene a consolidarse de una forma escrita, es decir, este no puede ser de voz o cualquier otra manera que no sea escrita, puesto que la autoridad tiene la obligación de materializar dicho acto administrativo a través de la forma escrita, esto es, para estar en condiciones de darlo a conocer, directamente al particular al que va dirigido, y éste a su vez tenga el pleno conocimiento del propio acto administrativo que le fue dirigido, es un requisito sencillo de comprender pero que tiene una razón de ser, puesto que si dada la situación, se llegara a presentar un conflicto entre el particular afectado por el acto administrativo y la autoridad que lo emitió, es importante que haya una constancia material del propio acto, y es por ello que se requiere el escrito, que a su vez le da vida jurídica a tal acto administrativo. Junto a este requisito, es importante mencionar que va de la mano que dicho acto además de ser escrito, vaya firmado debidamente por la autoridad que lo emitió.⁷¹

Otro de los requisitos no menos importante y básico para la emisión de un acto administrativo, es la fundamentación legal, es decir que la autoridad se encuentra obligada a citar o invocar los preceptos legales específicos conforme a los cuales se le permite realizar el acto.

Por su parte, la motivación, se vincula de igual manera directamente con el artículo 16 constitucional,⁷² en cuanto a que todo acto emitido por autoridad debe estar además de fundado, motivado, y por esto último debemos entender que la autoridad deberá externar en el propio acto administrativo las consideraciones o circunstancias que le llevaron a realizar dicho acto, y las mismas deben ser suficientes para que al realizarse, se actualizara una hipótesis jurídica que lo obligó a realizar dicho acto, y que a su vez se encuentre facultado a emitir tal acto, es decir, motivará su actuación dando a conocer al particular cuáles fueron las causas o hechos concretos y específicos que lo obligaron a emitir dicho acto administrativo,

⁷¹ Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Primer Curso, 12a. Ed. Porrúa, México, 1995, pp. 768-769.

⁷² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente.

es decir, que la causa concreta que generó el acto administrativo, identificando cuál es y la razón que se considera por la cual se actualiza dicha hipótesis.

Es decir, para fundamentar basta con citar el precepto legal que se vincula al hecho, el cuál aplica a la situación concreta, esto, señalando el numeral, artículo, fracción, inciso, subinciso del precepto legal aplicable al caso, y aquí incluye aquel precepto legal del que se desprenda que la autoridad esté facultada para actuar, es decir, que tenga competencia, y la motivación es citar ese hecho concreto que actualiza la hipótesis contenida en los preceptos legales fundamentados. Todos y cada uno de los requisitos antes referidos, constituyen una base o pilar fundamental para la emisión de un acto administrativo, requisitos que son obligatorios para su cumplimiento de parte de las autoridades emisoras de actos administrativos, puesto que de no contener alguno de ellos, tal acto no traería efectos jurídicos.⁷³

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha realizado una distinción entre fundamentación y motivación, a través de la tesis de jurisprudencia “*FUNDAMENTACION Y MOTIVACIÓN...*”, en la que argumenta que de acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal todo acto de autoridad debe estar adecuado y 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 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 configuren las hipótesis normativas.⁷⁴

Por su parte, encontramos en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, específicamente en su artículo 3, una serie de elementos básicos del acto administrativo, contenidos en las 16 fracciones de dicho precepto normativo, y entre ellos encontramos principalmente el que sea expedido por órgano competente, a través de servidor público, preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley, hacer constar por escrito y con la firma autógrafa

⁷³ *Idem.*

⁷⁴ Tesis V.2o.J/32, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Octava Época, t. VI, p.49.

de la autoridad que lo expida, estar fundado y motivado, ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley, ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto, sin que medie dolo o violencia en su emisión, mencionar el órgano del cual emana, ser expedido señalando lugar y fecha de emisión, tratándose de actos administrativos que deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo, tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y ser expedido señalando expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.⁷⁵

Si bien es cierto, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, específicamente en su artículo 3º menciona una serie de elementos básicos que debe contener todo acto administrativo, los cuales son los siguientes:⁷⁶

- I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;
- II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;
- III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;
- IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;
- V. Estar fundado y motivado;
- VI. VI.- (Se deroga) Fracción derogada DOF 24-12-1996

⁷⁵ Ley Federal de Procedimiento Administrativo, *vigente*.

⁷⁶ *Idem*.

- VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley;
- VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;
- IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;
- X. Mencionar el órgano del cual emana;
- XI. (Se deroga) Fracción derogada DOF 24-12-1996
- XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;
- XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;
- XIV. Tratándose de actos administrativos deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;
- XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y
- XVI. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.

Por su parte el Código de Justicia Administrativa para el Estado de Michoacán, específicamente en sus artículos 7 y 8, en los que señala como requisitos de validez los siguientes:⁷⁷

- I. Que sean expedidos por autoridades administrativas competentes, a través de la autoridad facultada para tal efecto; tratándose de órganos

⁷⁷ Código de Justicia Administrativa para el Estado de Michoacán de Ocampo, *vigente*.

colegiados, que reúnan las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;

- II. Que sea emitido sin que, en la manifestación de voluntad de la autoridad competente, medie error de hecho o de derecho sobre el objeto o fin del acto, dolo, mala fe o violencia;
- III. Que su objeto sea posible de hecho y esté previsto por las normas aplicables, determinado o determinable y preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar;
- IV. Que cumpla con la finalidad de interés público, derivada de las normas que regulen la materia, sin que puedan perseguirse otros fines distintos de los que justifican el acto;
- V. Que conste por escrito, salvo el caso de la afirmativa o negativa ficta;
- VI. Que el acto escrito deberá indicar la autoridad de la que emane y contendrá la firma del servidor público correspondiente;
- VII. En el caso de la afirmativa ficta, que cuente con la certificación correspondiente de acuerdo a lo que establece este Código;
- VIII. Que esté fundado y motivado, al citar con precisión el o los preceptos legales aplicables, así como las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas, que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, debiendo relacionarse los motivos aducidos y las normas aplicadas al caso y constar en el propio acto administrativo;
- IX. Que se expida de conformidad con el procedimiento que establecen las normas aplicables y en su defecto, por lo dispuesto en este Código;
y,
- X. Que se expida de manera congruente con lo solicitado y resolver expresamente todos los puntos propuestos por los particulares y previstos por las normas.

- XI. Que señale el lugar y la fecha de su emisión. Tratándose de actos administrativos individuales deberá hacerse mención en la notificación, de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;
- XII. Que en el caso de aquellos actos administrativos que por su contenido tengan que ser notificados personalmente, deberá hacerse mención de esta circunstancia en los mismos;
- XIII. Que tratándose de actos administrativos recurribles, deberá mencionarse el término con que se cuenta para interponer los recursos legales, así como la autoridad ante la cual pueden ser presentados; y,
- XIV. Que sea expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o persona.

De lo anterior se advierte que tales elementos y requisitos necesarios que las referidas Leyes señalan, nos remiten a los Constitucionales contenidos en el artículo 16, los cuales ya fueron analizados, lo que nos lleva a pensar que cualquier acto de autoridad deberá emitirse de acuerdo a estos requisitos constitucionales, que bien, pueden estar más específicos en la ley que se aplicará, como lo es una de las dos analizadas, ya sea para actuaciones emitidas por autoridades a nivel federal o local, según sea el caso y que solo cumpliéndolos, tendrán validez y producirán los efectos jurídicos buscados.⁷⁸

Ahora bien, sabemos cuales son los elementos básicos del Acto Administrativo, que si bien, son fundamentales para que la autoridad los cumpla al emitir dicho acto, de igual forma, sabemos la diferencia entre fundamentación y motivación, así como el fundamento legal de los requisitos básicos, que lo encontramos en el marco de nuestra Constitución Política del país, específicamente en su artículo 16, por lo que, toda autoridad al emitir el acto administrativo, está

⁷⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *vigente*.

obligada a respetar los requisitos Constitucionales y emitirlo conforme a los mismos, de lo contrario, se presumiría que dicho acto administrativo no fue emitido bajo el Principio de Legalidad, y por lo tanto, no nació a la vida jurídica, es decir, no produjo efectos, lo que resulta relevante según se analizará más adelante.

Una vez abordados los requisitos fundamentales y legales para que un Acto Administrativo pueda existir en la vida jurídica, tenemos que saber cuales son esos efectos al nacer en ella, pero antes de eso, es importante diferenciar un acto administrativo perfecto de uno eficaz, el primero cumple con todos los requisitos para ser considerado legalmente un acto administrativo, pero no quiere decir que produzca los efectos deseados en el campo del derecho, en cambio el eficaz sí, ya que se realiza jurídica y materialmente, es decir, se produce la realización del contenido del mismo, y para que éste sea eficaz, requiere la realización de actos subsecuentes a su emisión, como lo sería la notificación con la que se inicia dicha materialización. Estos pueden ser directos o indirectos, los directos crean, modifican, transmiten, declaran o extinguen obligaciones y derechos, como determinar la obligación líquida de un impuesto a cargo del causante; los indirectos, serían el hacer efectivo algún acto previo, como podría ser un crédito fiscal.⁷⁹

Cuando el acto administrativo se dirige a los particulares, puede crear derechos y obligaciones que por lo general son de naturaleza personal e intransmisible, por ejemplo, el nombramiento de un empleo público, exención de impuestos, multas. Otros, aun cuando son personales pueden ser transmisibles, como patentes, marcas, en cuanto a los derechos patrimoniales. Es importante mencionar que los Actos Administrativos, suprimen la característica de reales que forma parte del derecho civil, definiendo que los derechos administrativos son personalísimos, generalmente intransferibles, recordando que siempre son emitidos por el Estado a través de la autoridad competente para ello, y dirigidos a la sociedad, en conjunto o en particular a un individuo, y en este caso, nos enfocaremos a la situación donde se realiza de manera particular a un individuo.⁸⁰

⁷⁹ De los Santos, Morales, Adriana, *Derecho Administrativo I*, México, Red Tercer Milenio, 2012, pp. 120-125.

⁸⁰ *Ibidem*, pp. 126-127.

Por lo que, debemos recordar que el Acto Administrativo es dirigido principalmente a un individuo en particular, al que se le pretenden imponer ya sea derechos u obligaciones relacionados con la situación causal que generó la creación del acto administrativo, y que una vez cumplidos los requisitos y que haya nacido a la vida jurídica, le generará tales derechos u obligaciones al particular, para con el propio Estado, quien fue emisor del Acto Administrativo. Sin embargo, de no ser cumplidos tales requisitos, por parte de la autoridad, tal Acto Administrativo no tendría vida jurídica y por lo tanto, efectos en la misma.

Se dice que cuando la autoridad al emitir el Acto Administrativo cumple los requisitos tanto de forma como de fondo exigidos por la ley aplicable al caso, es cuando ese acto produce sus efectos y sus consecuencias, es decir, nacen a la vida jurídica, y entonces, estos actos se pueden clasificar en: actos con la finalidad de ampliar la esfera jurídica del particular, actos destinados a limitar la esfera jurídica del particular, y, actos para hacer constar un estado de hecho o derecho que pueden o no repercutir en la esfera jurídica del particular.

Respecto a los actos cuya finalidad es ampliar la esfera jurídica del particular, podríamos hacer referencia a las concesiones, autorizaciones de licencias o permisos, condonaciones, o a cualquier acto que sea para beneficiar y ampliar la esfera jurídica del particular involucrado. En lo que se refiere a los actos destinados directamente a limitar esa esfera jurídica del particular, podríamos encontrar sanciones, actos traslativos de derechos como expropiación, cualquier multa o sanción y cualquier otro que por su naturaleza repercuta en la esfera jurídica del particular a quien se dirige. Y por último, los actos por medio de los cuales se hace constar un estado de hecho o de derecho, pueden ser desde certificaciones, notificaciones, publicaciones, que pueden o no afectar la esfera del particular a quien va dirigido, dependiendo la manera en que éstos se realicen, pero su finalidad no va enfocada a repercutir en la esfera del individuo.⁸¹

Ya analizados los requisitos mínimos esenciales para la creación del Acto Administrativo y los efectos que se producen al cumplir con todos los elementos,

⁸¹ *Ibidem*, pp. 125 – 126.

también se analizará qué ocurre cuando la Autoridad al emitir el Acto Administrativo, omite uno o varios requisitos necesarios para su creación.

La ley de la materia, tanto federal como local hace referencia a la nulidad y anulabilidad del Acto Administrativo, señalando que la omisión o irregularidad de alguno de los elementos de validez previstos en la misma ley producirán la nulidad del Acto Administrativo.⁸²

Para entender lo que ocurre cuando se declara un Acto Administrativo nulo, la ley señala que éste no producirá o causará efectos jurídicos, ni será ejecutable, ni podrá subsanarse, es decir que como la figura lo dice, se declara nulidad del Acto y por lo tanto no produce los efectos jurídicos para los cuales pretendía ser creado, por lo que el individuo o particular a quien fue dirigido no tendrá la obligación de cumplirlo, esto para el caso de que sean actos cuyo cumplimiento aun no existía, sin embargo, señala también que para el caso de actos consumados, o que sean de imposible reparación, la declaración de nulidad dará lugar a la responsabilidad del servidor público que lo hubiera emitido u ordenado, en los términos de las disposiciones jurídicas correspondientes.⁸³

Señala la ley que respecto a la omisión o irregularidad de los requisitos de validez comprendidos en la ley a que se refiere en cuanto a que el acto deberá indicar el lugar y fecha de su emisión, se deberá hacer la notificación personal correspondiente, así como los datos del individuo, documentos o expediente según sea el caso, así como indicar el término legal con el que cuenta el individuo para impugnar, de faltar alguno de éstos y declararse expresamente por la Autoridad competente producirá la anulabilidad del Acto Administrativo.⁸⁴

El acto reconocido anulable se considerará válido, es decir, que gozará de presunción de legitimidad y ejecutividad, y si bien es cierto, tiene un error o falta de requisito legal, éste podrá ser subsanable por la autoridad competente en el momento de que se percate de este hecho o a petición de parte, mediante el pleno

⁸² Artículo 3 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo y Artículo 12 del Código de Justicia Administrativa para el Estado de Michoacán.

⁸³ Artículos 11 y 12 del Código de Justicia Administrativa para el Estado de Michoacán.

⁸⁴ Artículo 7 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo y Artículo 12 del Código de Justicia Administrativa para el Estado de Michoacán.

cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para la plena validez y eficacia del Acto. Debemos saber que el saneamiento del acto anulable por la autoridad competente, tendrá por efecto que el acto se considere como si siempre hubiere sido válido, por lo que una vez subsanado, surtirá los efectos jurídicos para los cuales fue creado.⁸⁵

Por su parte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia en la Tesis "NULIDAD ABSOLUTA Y NULIDAD PARA EFECTOS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SU ALCANCE DEPENDE DE LA NATURALEZA DE LA RESOLUCIÓN ANULADA Y DE LOS VICIOS QUE ORIGINARON LA ANULACIÓN...", sostiene que la nulidad, es la consecuencia de una declaración jurisdiccional que deja sin valor al acto administrativo que carece de los requisitos de forma o fondo que marca la ley o que se han originado en un procedimiento viciado.⁸⁶

Por otro lado, la Ley, tanto federal como local, prácticamente señalan las mismas maneras en que se extingue un Acto Administrativo, estipulando las siguientes: ⁸⁷

- I. Cumplimiento de su finalidad;
- II. Expiración del plazo;
- III. Cuando la formación del acto administrativo esté sujeto a una condición o término suspensivo y éste no se realiza dentro del plazo señalado en el propio acto;
- IV. Acaecimiento de una condición resolutoria;
- V. Renuncia del interesado, cuando el acto hubiere sido dictado en exclusivo beneficio de éste y no sea en perjuicio del interés público; y

⁸⁵ *Ídem*.

⁸⁶ Tesis P. XXXIV/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, diciembre de 2007, p. 26.

⁸⁷ Artículo 11 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo y artículo 39 del Código de Justicia Administrativa para el Estado de Michoacán.

VI. VI. Por revocación, cuando así lo exija el interés público, de acuerdo con la ley de la materia.

De acuerdo a lo anterior, encontramos que todo Acto Administrativo al ser emitido por la Autoridad debe cumplir con los requisitos señalados por la ley, solo de esa manera el Acto podrá nacer a la vida jurídica, generando los efectos deseados por la Autoridad, así mismo, al satisfacer todos los requisitos y elementos señalados por la ley, la Autoridad respeta la garantía de seguridad jurídica que todo ciudadano tiene y que hace referencia el artículo 16 de nuestra Constitución Política, es decir, que la Autoridad al emitir un Acto Administrativo, está obligada a realizarlo conforme a la ley, respetando los derechos de los ciudadanos, para que éstos tengan certeza de que las actuaciones del Estado son ajustadas bajo el Principio de Legalidad antes referido, que a su vez le otorga una garantía de seguridad jurídica, pues de lo contrario, se presumiría que el Estado actúa con discrecionalidad, sin ajustarse a la ley, vulnerando los derechos de los ciudadanos mexicanos.

Ahora bien, para el caso de que un particular considere que el Acto Administrativo que ha recibido por parte de una Autoridad, fue emitido en ilegal e indebida forma y considera que violenta sus derechos, podrá acceder a una Justicia Administrativa, solicitando sea declarada la revocación o nulidad del mismo, pero para llegar a ello, tendrá que acceder a los medios de defensa legales correspondientes, y de acreditar dicha falta, se podrá decretar la revocación o nulidad que busca. Hasta en tanto no se declare así, el Acto Administrativo, seguirá surtiendo efectos jurídicos, hasta en tanto no se declare lo contrario.

Para que se decrete la nulidad del Acto Administrativo y tal declaración tenga validez, tendrá que ser declarada por la misma autoridad emisora del acto o bien, por un Tribunal Competente, y para eso, el particular al recibir dicho acto, debe acudir a ejercer sus derechos los cuales considera le fueron vulnerados, y así, al interponer un medio de defensa en el que los pueda hacer valer, exponiendo y justificando debidamente sus razones y haciendo valer su adecuada defensa, y de sólo de resultar procedente, se llegaría a obtener la declaración mediante resolución de que ese acto administrativo se declare nulo y no produzca efectos, pues de no

ejercer sus derechos e interponer un medio de defensa correspondiente, será imposible que dicho acto administrativo sea declarado nulo, y éste seguirá teniendo efectos jurídicos.

2.3. Procedimiento Administrativo

Una vez que quedó precisado lo que es el Acto Administrativo, el cómo se conforma, los efectos que produce, quiénes lo emiten y hacia quien va dirigido, cómo se extingue, y sus generalidades, para continuar, debemos entender qué mecanismos de defensa tiene el particular cuando considera que se encuentra en un estado de injusticia frente a la Autoridad que emitió el acto, y cómo debe proceder, para ello debemos analizar qué es el Procedimiento Administrativo.

Para comenzar, es importante mencionar que en 1994 se emitió la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, la cual fue presentada por el diputado Fauzi Hamdan Amad, del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN), se plantea como uno de sus principales objetivos, el de establecer un Procedimiento Administrativo uniforme, con sus propios principios, puesto que la falta de regulación de un procedimiento unico, permitía incluso la variedad de procedimientos que pudieran estar regulados en diferentes leyes, muchas veces son contradictorios, dando lugar con ello a una inseguridad jurídica a los ciudadanos, lo que se pretendía solucionar.⁸⁸

Al margen de lo anterior, encontramos que con la creación de la referida Ley se buscaba garantizar un Estado de Derecho, otorgando una tutela judicial efectiva de los derechos de los mexicanos, y se desprende que una de las labores más importantes de todo Estado de Derecho, es velar porque sus gobernados cuenten con un adecuado sistema de impartición de Justicia, en el que se garantice una tutela judicial efectiva, esto es, que todo aquél que crea tener derecho a algo pueda

⁸⁸ Exposición de motivos de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

acudir a un órgano estatal imparcial que lo atienda, verificando su razón y, en su caso, haciendo efectivo tal derecho.⁸⁹

La tutela judicial no solo implica que el acceso a la Justicia esté previsto en ley, sino que también el proceso que se siga, haga posible la solución del conflicto en un plazo razonable, con oportunidades procesales adecuadas y que, dictada la resolución que ponga fin al mismo, ésta tenga plena efectividad a través de su ejecución. Desde el punto de vista doctrinal, la tutela judicial conlleva a que los requisitos procesales estén claramente establecidos en ley, sin que impliquen formalismos que obstaculicen el acceso a la Justicia, así como una interpretación siempre más favorable a la pretensión procesal, en la medida que el defecto sea subsanable.⁹⁰

Ahora bien, con ese antecedente, debemos entender que el Procedimiento Administrativo, es considerado la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un objetivo en específico llamado Acto Administrativo, dirigido a un particular y que consecuentemente creará consecuencias jurídicas.⁹¹

Si bien, de un análisis de la legislación administrativa en nuestro país, se desprende que en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo no encontramos definición específica de lo que viene a ser el Procedimiento Administrativo, en lo que respecta a nivel local, el Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán lo define como la concatenación de actos determinados por las normas aplicables, cuya finalidad es la producción del Acto Administrativo y en su caso, su ejecución de manera voluntaria o forzosa, de manera interna o externa.⁹²

El Procedimiento Administrativo fue creado como garantía que protege al ciudadano, impidiendo que la Administración actúe de un modo arbitrario y discrecional, sino siguiendo las reglas estrictas del propio procedimiento y según lo establecido por la Ley o en cada caso, el cuerpo normativo aplicable, procedimiento

⁸⁹ *Idem.*

⁹⁰ *Idem.*

⁹¹ El Procedimiento Administrativo, *Definición legal*, Blog Spot, México, 2013, <https://definicionlegal.blogspot.com/2013/01/el-procedimiento-administrativo.html>

⁹² Artículo 40 del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo.

que por otra parte, el administrado puede conocer, e incluso en algunas situaciones concretas participar y que por tanto, no va a generarle un estado de indefensión, incertidumbre o desventaja respecto a la actuación del Estado.⁹³

Es importante mencionar que no todos los Procedimientos Administrativos serán exactamente iguales, ya que dependerá del cuerpo normativo con que cuente cada Autoridad con la que el individuo tenga relación, sin embargo, serán muy parecidos ya que en su generalidad derivan de la Ley Administrativa, y lo cierto es que toda Autoridad deberá ajustarse exclusivamente a lo jurídicamente establecido al emitir su actuación, de hecho hay quienes sostienen que no es posible hacer referencia a un único Procedimiento Administrativo, por la diversidad de las materias sobre las que versa la actuación de la autoridad, sin embargo, si impera una generalidad que deriva de los Principios Constitucionales, así como de la ley de la propia materia.⁹⁴

Ahora bien, tanto en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, como en el Código de Justicia Administrativa, encontramos que el Procedimiento Administrativo puede ser iniciado de oficio, es decir, por la administración a través de la autoridad competente, o bien, a solicitud del particular, el cual además podrá intervenir dentro de la tramitación del proceso, tanto para estar informado como para hacer valer sus derechos según lo crea conveniente.⁹⁵

El Procedimiento Administrativo, se convierte en una garantía para el administrado, de igual forma, se vincula directamente con el artículo 16 constitucional, en la parte que menciona que la autoridad tendrá que fundar y motivar sus actuaciones, lo que quiere decir que únicamente está permitido que actúe bajo el Principio de Legalidad, es decir, la ley constituye el límite de la administración, ya que las autoridades no pueden basarse en la discrecionalidad a falta de ley expresa, Hauriou lo llamaba bloque de legalidad, recientemente llamado Principio de Constitucionalidad.⁹⁶

⁹³ Fernández Ruiz, Jorge, op. cit., pp. 155-159.

⁹⁴ Acosta Romero, Miguel, op. cit., pp- 688-690.

⁹⁵ Artículo 14 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo y artículo 42 del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo.

⁹⁶ López Olvera, Miguel Alejandro, "Los Principios del Procedimiento Administrativo", en Cienfuegos Salgado, David (coord.), *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz*, México, UNAM, t.1., pp. 180 -182

Es importante mencionar que existen Principios rectores por los que todo Proedimiento se deberá regir según la Ley de la materia, a nivel federal encontramos que señala los Principios de Economía, Celeridad, Eficacia, Legalidad, Publicidad y Buena Fe, a nivel local los encontramos muy similares, señalando el de Legalidad, Imparcialidad, Seguridad Jurídica, Agilidad, Transparencia, Eficiencia, Eficacia y Buena Fe.⁹⁷ Principios encaminados a guiar el actuar de las Autoridades, que además darán certeza a los ciudadanos de que los Actos Administrativos emitidos, son realizados en estricto apego a la ley, brindándoles una mayor confianza en las actuaciones del Estado y protegiendo sus derechos.

Una vez precisado lo que es un Procedimiento Administrativo, tenemos claro que se conforma con una serie de actuaciones que la autoridad que lo realiza tendrá que seguir, y por lo tanto sabemos que este procedimiento se sujetará a la legislación aplicable, y en ella a su vez encontramos las etapas del procedimiento, pero que una vez iniciado, se notifica debidamente al particular para que comparezca a ofrecer pruebas y realice manifestaciones tendientes a desvirtuar los hechos que generaron el Acto Administrativo sobre el que versa el procedimiento, dentro de los términos legales señalados, así como con las propias formalidades que se deban cumplir.

Según lo dispuesto por el artículo 56 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, concluida la tramitación del Procedimiento Administrativo y antes de dictar resolución se pondrán las actuaciones a disposición de los interesados, para que, en su caso, formulen alegatos, los que serán tomados en cuenta por el órgano competente al dictar la resolución. Los interesados en un plazo no inferior a cinco días ni superior a diez podrán presentar por escrito sus alegatos, y si antes del vencimiento del plazo los interesados manifestaran su decisión de no presentar alegatos, se tendrá por concluido el trámite.⁹⁸

⁹⁷ Artículo 13 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo y 5 del Código de Justicia Administrativa para el Estado de Michoacán.

⁹⁸ Artículo 56 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

Según lo dispuesto por el artículo 99 del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán, el Procedimiento Administrativo pueden finalizar de la siguiente manera:⁹⁹

- I. La resolución definitiva que emita la autoridad correspondiente;
- II. El desistimiento;
- III. La imposibilidad material de continuarlo por causas supervenientes; o,
- IV. La declaración de caducidad de la instancia.¹⁰⁰

La resolución, pone fin al procedimiento y en ella se debe dar expresa respuesta a todas las cuestiones planteadas por los interesados, la resolución siempre debe estar fundada y motivada debidamente. El desistimiento se produce cuando el interesado renuncia a continuar con el procedimiento, no implica la pérdida del derecho, ya que el interesado puede solicitar el reconocimiento de ese mismo derecho por otro procedimiento.

La imposibilidad de continuarlo por causas supervenientes que dejen el Procedimiento Administrativo sin materia de ser y que ya sea imposible continuar puesto que no se desea emitir el acto administrativo final que se pretende para que emita efectos jurídicos. En cuanto a la caducidad, se refiere a cuando se paraliza el Procedimiento Administrativo por la falta de actuación dentro del mismo, en los términos legales que se conceden, por lo que, se da por finalizada la instrucción y archiva todas las actuaciones.¹⁰¹

Es importante mencionar que, una vez que la autoridad emite el Acto Administrativo, que se puede traducir en la resolución que pone fin al propio procedimiento administrativo, esta resolución, al ser emitida por una Autoridad Administrativa, que producirá efectos jurídicos y dirigida al particular específico involucrado, constituirá un Acto Administrativo, por lo que como tal, deberá cumplir con los requisitos fundamentales constitucionales, es decir, deberá estar debidamente fundada y motivada, y contendrá los puntos resolutivos que indicarán

⁹⁹ Código de Justicia Administrativa para el Estado de Michoacán de Ocampo, *vigente*.

¹⁰⁰ *Idem*.

¹⁰¹ El Procedimiento Administrativo, *Definición legal*, Blog Spot, México, 2013, <https://definicionlegal.blogspot.com/2013/01/el-procedimiento-administrativo.html>

los efectos jurídicos que causarán al ciudadano. De igual forma, es necesario señalar que no todos los Actos Administrativos requieren seguir del mismo procedimiento para ser emitidos, ya que depende de su naturaleza, y de la Autoridad que lo emita, según se lo exija la ley.

Ahora bien, de acuerdo a lo hasta ahora abordado, se presume que toda actuación de Autoridad, así como el Procedimiento Administrativo realizado, será ajustado a las leyes aplicables, ya que toda Autoridad tiene el deber de respetar los derechos de los ciudadanos, así como la obligación de cumplir con lo meramente estipulado dentro del marco normativo aplicable al momento de actuar, lo que otorga a los ciudadanos una confianza en las actuaciones administrativas de los servidores públicos, sin embargo, en nuestro día a día encontramos que no siempre ocurre así.

Por lo que, si el particular al que va dirigida tal resolución administrativa, considera que la autoridad que la emitió, dejó de considerar las pruebas ofrecidas, sus argumentos expuestos, o bien, quizás no fue escuchado ni llamado a procedimiento, violentando sus derechos como ciudadano, ya sea porque al emitir el Acto omitió cumplir con alguno de los requisitos Constitucionales fundamentales antes analizados, o bien, porque no se ajustó a lo establecido por la norma aplicable, o cualquiera que sea la causa por la que se vulneran sus derechos, entonces la ley le otorga el derecho a interponer un medio de defensa en contra de esa actuación, ya sea a través de una instancia administrativa, o bien, acudir a la vía contenciosa.¹⁰²

Dentro de la instancia administrativa, encontramos el Recurso Administrativo, que es el establecido por la propia Ley en la materia, ya sea la Ley Federal del Procedimiento Administrativo o el Código de Justicia Administrativa del Estado, según sea el caso. Por lo que respecta a la vía contenciosa, el ciudadano podrá hacer valer sus derechos mediante la interposición de un juicio de nulidad estipulado en la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. La ley permite que el medio de defensa sea opcional, según lo considere el particular.¹⁰³

¹⁰² Artículo 83 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo y 128 del Código de Justicia Administrativa para el Estado de Michoacán.

¹⁰³ *Idem*.

Por ahora, nos enfocaremos en la vía administrativa, es decir, Recurso Administrativo, este se presenta por el particular quien se vio afectado con el Acto Administrativo, haciendo valer todos y cada uno de los agravios que considera le causó el acto administrativo, exponiendo los argumentos por los que considera que dicha actuación es ilegal y le violenta sus derechos, le causa un perjuicio en su persona y patrimonio, dicho recurso puede ser realizado de manera personal por el agraviado o a través de un apoderado jurídico, se presentará por escrito ante la propia autoridad que emitió el acto administrativo, con las formalidades señaladas por la ley, así como dentro del plazo y lo resolverá dentro del plazo legal el superior jerárquico inmediato a quien emitió la resolución recurrida, y de estar en el supuesto en no tener superior jerárquico, entonces resolverá la propia autoridad que lo emitió.¹⁰⁴

Dependiendo la situación específica en la que se encuentre el particular, podrá optar por el medio de defensa que considere idóneo entre los diferentes contemplados por la ley, para el caso específico de Michoacán, el Código de Justicia Administrativa regula el Recurso de Revisión, el cual el particular afectado podrá interponer en contra de los actos y resoluciones que emita la Autoridad Administrativa y que pongan fin al Procedimiento Administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, deberá ser por escrito, cumpliendo las formalidades que especifica la ley, deberá presentarse por el particular agraviado o bien, por su apoderado jurídico, dentro de los siguiente 20 días de la notificación del Acto Administrativo, ante la propia autoridad que emitió el acto.¹⁰⁵

De igual forma, al optar por acudir a instancia administrativa interponiendo un recurso administrativo, el particular tiene el derecho del debido proceso, así que el recurso administrativo, volverá a constituir todo un procedimiento administrativo en el que se seguirán las etapas correspondientes, por lo que de nueva cuenta se le deberá otorgar un plazo para que ofrezca pruebas, se desahoguen, manifieste lo que crea correspondiente o formule sus alegatos de ser el caso, y una vez tramitado el procedimiento administrativo por todas sus etapas y conforme a la ley, la

¹⁰⁴ Fernández Ruiz, Jorge, op. cit., pp. 159 – 160.

¹⁰⁵ Artículos 128, 129 y 130 del Código de Justicia Administrativa para el Estado de Michoacán.

autoridad administrativa de nueva cuenta emitirá una nueva resolución administrativa que recaiga al recurso presentado, en la que se habrán valorado debidamente los argumentos expuestos y las pruebas ofrecidas por el particular.

La Autoridad, al resolver el recurso interpuesto por el particular, podrá desecharlo por improcedente o sobreseerlo, confirmar el acto administrativo impugnado, declarar la nulidad o anulabilidad del acto, modificar el acto o expedir uno nuevo cuando el recurso haya sido parcialmente favorable, sin embargo, cualquiera que sea el sentido de ella, no debemos perder de vista que al emitirla, nuevamente estará generando un Acto Administrativo, por lo que deberá emitirla en estricto apego a la ley, y tomando en cuenta los agravios expuestos por el particular, sin embargo, si el ciudadano considera que no fue así, podrá ahora recurrir a la vía contenciosa, de considerar que la Autoridad no resolvió ajustada a derecho, vulnerando sus derechos.¹⁰⁶

Es importante destacar, que ni a nivel federal ni a nivel local, las leyes en la materia contemplan dentro de instancias administrativas, la figura de Gastos y Costas Procesales a que hemos venido haciendo referencia, por lo que se entiende que cada parte se hará responsable de los propios gastos que le genere intervenir dentro del Procedimiento Administrativo.

Se advierte de lo anterior, que dentro de la evolución del Derecho Administrativo en nuestro país y específicamente en Michoacán, el legislador además de crear normas jurídicas que regulan la actuación de la Autoridad, ha pretendido garantizar al individuo una relación más justa con el Estado, estableciendo los elementos necesarios que otorguen al ciudadano una certeza de que el Estado realiza sus actuaciones en legal y debida forma, evitando se continuaran cometiendo arbitrariedades en perjuicio de los ciudadanos.

Así mismo, el legislador previniendo que no siempre ocurrirá así, y que la Autoridad, eventualmente podrá cometer algún error, o bien, el ciudadano considere el Acto Administrativo no fue legalmente emitido y violenta sus derechos, ampara al ciudadano brindándole la posibilidad de interponer mecanismos de defensa para

¹⁰⁶ Artículos 136 y 137 del Código de Justicia Administrativa para el Estado de Michoacán.

hacer valer la defensa de sus derechos, creando así los Recursos Administrativos que son parte de la instancia administrativa.

Al contemplar que ocurra esta situación, no solo otorga la posibilidad al ciudadano de exponer sus argumentos vía Recurso, sino que faculta a la Autoridad a que sea ella misma quien conozca de esos argumentos, y de ser procedente, emita la resolución correspondiente que atienda a las necesidades del particular, otorgándole la posibilidad de rectificar su actuación, ello con la finalidad de que se de una solución efectiva y pronta entre Autoridad y particular, es decir, en instancia administrativa, sin la necesidad de acudir a la contenciosa con la intervención de un Tribunal.

Además de ello, se podría advertir que la figura del Recurso Administrativo, fue creada por el legislador con la finalidad de evitar demandas innecesarias en los Tribunales que pudieran generar más carga y entorpecer el servicio de impartición de Justicia, así como mayor inversión de tiempo y costo no solo para el particular, sino para el propio Estado, ya que con la creación de la instancia administrativa, se crea una oportunidad en donde los conflictos entre ciudadano y Estado tienen una gran posibilidad de solucionarse, puesto que la ley regula el procedimiento para ello y además le confiere la facultad a la Autoridad de resolver las cuestiones planteadas por el particular, donde tiene la posibilidad de solucionar el conflicto.

Siendo así la instancia administrativa cobra importancia, ya que, se podría decir que la Autoridad generalmente presumirá de cierta y legal su actuación, puesto que fue ella misma quien la emitió sin embargo, si el particular no lo considera así, podrá inconformarse e interponer el Recurso Administrativo correspondiente, para que de tener razón y demostrarlo, la Autoridad rectifique su actuación, evitándole acudir al Tribunal a interponer un juicio administrativo que le requerirá mayor tiempo, dinero y esfuerzo.

Sin embargo, para el caso de que la Autoridad resuelva el Recurso Administrativo en un sentido que el ciudadano considere le continúa vulnerando sus derechos, el particular podrá acudir a la vía contenciosa administrativa, interponiendo la demanda de nulidad correspondiente, recordando que podía optar por esta vía desde el momento que recibió el Acto Administrativo inicial, sin

embargo, de haber optado por acudir a instancia administrativa y obtener una resolución que considere le sigue vulnerando sus derechos, aun cuenta con la posibilidad de acudir a la instancia contenciosa.

2.4. Juicio Administrativo

Ahora bien, hasta ahora sabemos qué es el Acto Administrativo, lo que constituye el Proceso Administrativo, sus elementos, etapas, partes y características, así como su marco jurídico. Pero ¿qué pasa cuando un particular advierte una irregularidad en el Acto que le ocasiona un daño o afectación en su patrimonio y violación a sus derechos, que no logró resolver ante la propia Autoridad, en instancias administrativas? Como se mencionó anteriormente, el ciudadano dispone de la instancia contenciosa administrativa, pero también puede optar por la interposición de un Juicio Administrativo, ya sea en lugar de la instancia administrativa o bien, posterior a ella, y en caso de que considere no se haya resuelto debidamente.

Para ello habrá que conocer cuál es la finalidad del Juicio Administrativo, su origen, fundamento legal, quienes pueden recurrir a él y en qué ocasiones, para posteriormente, analizar quién aplica e imparte Justicia en esta materia.

Tanto la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, como el Código de Justicia Administrativa para el Estado de Michoacán regulan lo relativo al Juicio Contencioso Administrativo, o bien, Juicio de Nulidad, en el que el ciudadano busca que se declare la nulidad de la actuación administrativa que considera es irregular y que además le causa una violación a sus derechos, para lo cual deberá después de haber recibido un Acto Administrativo que considere ilegal, presentar una demanda con base a los requisitos establecidos en dichos ordenamientos.

El Juicio Administrativo fue establecido por el legislador como un medio donde las partes pueden comparecer ante un Órgano externo competente a hacer valer la defensa de sus propios intereses, en donde se les reconocen derechos procesales tal y como ocurre en otras materias del derecho, ya que éste juicio seguirá una serie de etapas precisadas por los cuerpos normativos correspondientes, como lo es la presentación de demanda, la contestación de la

misma, el ofrecimiento y presentación de pruebas, así como su desahogo, posteriormente la etapa de alegatos, para finalmente concluir con una sentencia emitida por el Juez que ponga fin a la controversia en donde se determine el destino del asunto, todo ello con base a los plazos establecidos en los referidos cuerpos normativos.¹⁰⁷

La demanda es el acto inicial por el cual se inicia el Juicio Contencioso, deberá presentarse por escrito, dirigida al Tribunal correspondiente, dentro de los 30 días a nivel federal, o 45 días a nivel local, hábiles siguientes de haber recibido el Acto Administrativo cuya nulidad se solicita, según sea el caso, además deberá señalar domicilio para recibir notificaciones, señalar cual es el Acto que se impugna, las Autoridades demandadas, si hay terceros interesados, qué acción se intenta, los hechos que dieron motivo a la demanda, los conceptos de violación que le causan el Acto, la petición concreta y específica, así como las pruebas que ofrezca para acreditar su dicho, deberá acompañar las copias necesarias para notificar a las partes, los documentos que dan soporte al Acto que se impugna, así como su respectiva notificación, documentos con que acredite su personalidad, así como las pruebas documentales que ofrezca, si es el caso.¹⁰⁸

Una vez admitida de la demanda, se notificará a las demás partes de ella, y se les dará un plazo de 30 días a nivel federal, o 15 días a nivel local, para que presenten su contestación de demanda, en donde expondrá las consideraciones que crea convenientes tendientes a desalentar los argumentos del demandante, así como los argumentos que desvirtúen el derecho que reclama la parte actora, de igual forma, ofrecerá las pruebas que estime necesarias para acreditar su dicho, adjuntando copias de su escrito para correr traslado a la parte actora, el documento con que acredite su personalidad para actuar, así como las pruebas documentales, en caso de ofrecerlas.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Fernández Ruiz, Jorge, op. cit., p. 160.

¹⁰⁸ Artículos del 223 al 232 del Código de Justicia Administrativa para el Estado de Michoacán y del 13 al 15 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

¹⁰⁹ Artículos del 19-21 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo y 249 al 254 del Código de Justicia Administrativa para el Estado de Michoacán.

Posteriormente, la ley señala que se otorgará un plazo para que las partes presenten las pruebas ofrecidas con las cuales pretenden acreditar los dichos tanto de la demanda, como de la contestación de la demanda. Se señala que serán admisibles toda clase de prueba, excepto la confesional a cargo de las Autoridades, pruebas que una vez desahogadas las valorará el Juez o Magistrado que conozca del asunto, junto con los alegatos que las partes podrán presentar por escrito hasta antes del cierre de instrucción.¹¹⁰

Será mediante la sentencia debidamente fundada y motivada, donde el Juez o Magistrado determine si efectivamente el Acto Administrativo impugnado, es ilegal, y consecuentemente declarando su nulidad para dejarlo sin efectos, o bien, de ser el caso, confirmando su validéz y los efectos que consigo produce en el campo jurídico, para que sea ejecutado al ciudadano y se le obligue a cumplir, sin perjuicio de que las partes puedan acudir a otras instancias.

La Ley, tanto a nivel federal como local, señala que las sentencias que se emitan para resolver los Juicios Administrativos, se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor en relación con la resolución impugnada, es decir, el Acto Administrativo, teniendo la facultad de invocar hechos notorios y que cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia deberá examinar primero aquéllos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana, y para 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 que forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.¹¹¹

Según lo dispuesto por la ley local, el Tribunal, al resolver el Juicio Administrativo, y de ser procedente, declarará que el Acto Administrativo impugnado es ilegal, en los siguientes supuestos: ¹¹²

¹¹⁰ Artículos 40 y 47 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo y 256 y 257 del Código de Justicia Administrativa para el Estado de Michoacán.

¹¹¹ Artículo 50 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo y 274 del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán.

¹¹² Artículo 275 del Código de Justicia Administrativa para el Estado de Michoacán.

- I. Incompetencia de la autoridad que lo haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva;
- II. Omisión de los requisitos formales exigidos en las normas, inclusive por la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso;
- III. Vicios del procedimiento que afecten la defensa del particular;
- IV. Si los hechos que lo motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien se dictó en contravención de las normas aplicadas, dejando de aplicar las debidas; o,
- V. Cuando dictado en ejercicio de facultades discrecionales, no corresponda a los fines para los cuales la ley confiere dichas facultades.

Por último, estipula que las sentencias deberán contener la fijación clara y precisa de los puntos controvertidos, la valoración de las pruebas que se hayan rendido, los fundamentos legales en que se apoya para producir la resolución definitiva, los puntos resolutivos, y en su caso, el voto particular.¹¹³

Aunado a ello, y como se mencionó en el capítulo anterior, encontramos en la Ley, tanto federal, como local, que dentro del Juicio Administrativo no se les reconoce a las partes la garantía de acceder a la recuperación de los Gastos y Costas invertidos con motivo del Juicio, aun y con ello, en la Ley federal en su artículo 6, se contiene expresamente lo siguiente:

ARTÍCULO 6o.- En los juicios que se tramiten ante el Tribunal no habrá lugar a condenación en costas. Cada parte será responsable de sus propios gastos y los que originen las diligencias que promuevan.

Únicamente habrá lugar a condena en costas a favor de la autoridad demandada, cuando se controviertan resoluciones con propósitos notoriamente dilatorios.

Para los efectos de este artículo, se entenderá que el actor tiene propósitos notoriamente dilatorios cuando al dictarse una sentencia que reconozca la validez de la resolución impugnada, se beneficia económicamente por la

¹¹³ Artículo 276 del Código de Justicia Administrativa para el Estado de Michoacán.

dilación en el cobro, ejecución o cumplimiento, siempre que los conceptos de impugnación formulados en la demanda sean notoriamente improcedentes o infundados.

...

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.

De lo anterior, advertimos que inicialmente, el legislador estipula que no habrá condena al pago de Gastos y Costas y que cada parte se hará responsable de las erogaciones realizadas con motivo del Juicio Administrativo, sin embargo, más adelante hace una excepción a favor de la Autoridad, ya que menciona que únicamente se hará en favor de la Autoridad cuando se hayan controvertido resoluciones con propósitos meramente dilatorios, entendiendo por ello que 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.

Más adelante, menciona que la Autoridad demandada deberá indemnizar al particular por el importe de los daños y perjuicios causados, cuando se cometa falta grave al dictar la resolución impugnada, entendiéndose por ello, declarar la ausencia de fundamentación o de motivación, en cuanto al fondo o a la competencia, o bien, sea contraria a una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de legalidad, siempre y cuando la Autoridad no se haya allanado al contestar la demanda.

Por su parte, la Ley local se pronuncia respecto a las Costas en el siguiente sentido:

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.

Aunque en su artículo posterior contempla la posibilidad de que el actor pueda reclamar la indemnización de daños y perjuicios, que como se analizó en el capítulo anterior, es diversa a la de Gastos y Costas.¹¹⁴

Ahora bien, podemos decir que el Juicio Administrativo es el proceso judicial efectivo para garantizar al ciudadano una debida impartición de Justicia por un organismo independiente a quien emitió el acto reclamado, cuando crea que el Acto Administrativo que ha recibido, no ha sido emitido en legal y debida forma, causandole una violación a sus derechos y quizás a su patrimonio.

Se advierte que el legislador ha dado un lugar importante a las instancias administrativas, incentivando tanto a las Autoridades, como a los ciudadanos, el buen arreglo entre ellas, tanto para que la Autoridad emita sus actuaciones con apego a derecho, como para que el particular tenga una cultura de la legalidad, ya sea para cumplir con el Acto Administrativo que ha recibido, o bien, únicamente de considerar que éste violenta sus derechos, acuda a interponer el medio de defensa correspondiente.

¹¹⁴ Artículo 193 del Código de Justicia Administrativa para el Estado de Michoacán.

Y si bien, el legislador otorga al particular que se encuentra insatisfecho con el Acto Administrativo la opción de acudir a instancias administrativas a interponer el Recurso Administrativo correspondiente, con ese afán de tutelar sus derechos dentro de la relación con el Estado, previendo que no se pudiera dar un arreglo entre la Autoridad y el ciudadano, crea la instancia contenciosa administrativa, donde un tercero resuelva de la controversia, dándole origen al Juicio Administrativo.

Dentro del Juicio Administrativo, encontramos una serie de derechos concedidas a las partes, la especificación de requisitos y formalidades para cada actuación que se realice dentro del mismo, así como etapas y plazos que las partes que intervienen deberán de cumplir, a ambas se les otorga el derecho de hacer valer los argumentos que consideren necesarios para la defensa de sus intereses, así como la posibilidad de ofrecer pruebas y alegatos, que se tomarán en cuenta por igual, sin hacer alguna excepción o preferencia, así como en cualquier otro litigio, se les tomará como meras partes que actúan dentro de una controversia, donde al final, mediante sentencia debidamente fundada y motivada, se declarará el resultado del mismo.

Si bien es cierto, encontramos que dentro del Juicio, se les concede a las partes una igualdad dentro del proceso, en cuanto a oportunidades, etapas, formalidades, pruebas y plazos, no es menos cierto que en cuanto a la figura de Gastos y Costas, encontramos una diferencia abismal, puesto que, a nivel federal sólo se le reconoce el derecho a la Autoridad a recuperarlos, permitiendo la condena al pago de Gastos y Costas al ciudadano cuando actúe con propositos dilatorios, y únicamente otorgándole al particular la posibilidad de reclamar los daños y perjuicios a la Autoridad, cuando se actualicen las hipótesis a que la ley refiere, que como se analizó con anterioridad, es una figura diversa, que además no siempre se configura, o que de hacerlo, tiene mayor dificultad de probarse, en tanto que los Gastos y Costas, son inherentes a la tramitación de cualquier Juicio.

La regulación del Juicio Administrativo, evidentemente representa una gran evolución para el Derecho Administrativo, ya que brinda a los ciudadanos la posibilidad de acceder a solicitar Justicia ante un Órgano imparcial, cuando no se ha logrado llegar a un arreglo frente al Estado a través de la Autoridad que ha

emitido el Acto Administrativo que considera le vulnera sus derechos, juicio en el que podrá exponer la defensa de sus intereses, haciendo valer sus derechos, sin embargo, en algunas ocasiones, podremos encontrar que la controversia por la que el ciudadano fue motivado a acudir a un juicio, pudo haberse resuelto en instancias administrativas, y tan es así, que el ciudadano logra obtener una sentencia favorable en la etapa contenciosa, pero dado que la Autoridad no resolvió debidamente vía administrativa, implicó al ciudadano acudir a un Tribunal, y con ello la realización de gastos, que, conforme a lo establecido por la ley, no podrán ser recuperados.

2.5. Tribunales Administrativos

La creación de los Tribunales Administrativos en México, han sido un avance importante para el Derecho Administrativo mexicano, puesto que como se ha mencionado, han sido parte de la evolución del mismo, ya que si bien, se contaba con la legislación correspondiente a regular la relación entre Estado y ciudadano, también se requería un Organismo que pudiera actuar de una forma imparcial, capacitado de aplicar la legislación correspondiente y atendiendo a las intereses expuestos por las partes, resolver la controversia.

Así, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa cuyos orígenes datan de 1936, ha pasado por distintas etapas de ampliación y fortalecimiento de su competencia. Originalmente la competencia del Tribunal se refería a cuestiones estrictamente tributarias entre autoridades y particulares. Sin embargo, en el año de 1995 se amplió su competencia para conocer de las resoluciones definitivas que emitieran las Autoridades en los distintos recursos administrativos federales.¹¹⁵

Bajo este contexto, y a fin de cumplir con el mandato constitucional, mediante Decreto publicado el 31 de agosto de 1936 se expidió la Ley de Justicia Fiscal, en la cual se creó el Tribunal Fiscal de la Federación con competencia para conocer de las controversias suscitadas entre los particulares y las autoridades fiscales.

¹¹⁵ Flores Navarro, Sergio, op. cit.

A partir de ese momento, la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación se fue ampliando, conociendo de las inconformidades por pensiones civiles y militares, las reclamaciones de créditos a cargo del Gobierno Federal, las determinaciones de cuotas obrero patronales y capitales constitutivos, el requerimiento de pagos de fianzas, la interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública, las responsabilidades administrativas contra servidores públicos, las multas por infracciones a las leyes federales, los créditos fiscales del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, los créditos por responsabilidades administrativas contra servidores públicos, el requerimiento de pago de garantías fiscales a cargo de terceros, el comercio exterior, la indemnización a terceros por responsabilidades de servidores públicos y las resoluciones recaídas a Recursos Administrativos.¹¹⁶

Asimismo, en el año 2000 se estableció la competencia del Tribunal para conocer de resoluciones que pusieran fin a un procedimiento o instancia, en términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, modificándose su denominación para constituirse en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. En los años subsecuentes, la competencia del Tribunal se incrementó a fin de que conociera de la responsabilidad patrimonial del Estado y finalmente, en el año 2010, se estableció la competencia para asuntos de índole meramente administrativos.¹¹⁷

Mediante decreto de veinticinco de febrero de 1987, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha diecisiete de marzo siguiente, se reformó el artículo 116 fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecerse en su fracción IV que:

Las constituciones y las leyes de los Estados 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 Estatal y los particulares, estableciendo las normas

¹¹⁶ *Idem.*

¹¹⁷ *Idem.*

para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Tal reforma ha permitido y dado sustento a la creación de Tribunales de lo Contencioso Administrativo en nuestro país, los que se crearon con antelación al nuestro en casi todas las entidades federativas, iniciando con el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en el año de 1971, hasta llegar en el año 2008 el Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo, creado por decreto aprobado por los diputados integrantes de la Septuagésima Legislatura del Congreso Estatal en sesión del día veintiuno de diciembre de 2006 mediante el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, creándolo constitucionalmente, como órgano autónomo, independiente en sus resoluciones y de jurisdicción plena en materia administrativa.¹¹⁸

De lo anterior se desprende la evolución que ha tenido nuestra legislación mexicana específicamente en el Derecho Administrativo, puesto que si bien, desde la creación del Estado ha existido la emisión de Actos Administrativos, no había una legislación específica que regulara su actuación, así como tampoco que reconociera derechos a lo ciudadanos frente al Estado, propiciando una relación mas justa entre estos, ni mucho menos Tribunales que resolvieran las controversias que se llegaran a presentar entre los ciudadanos y las Autoridades, y en consecuencia, el Estado contaba con toda la libertad de actuar a su discrecionalidad, cometiendo arbitrariedades que incluso podían afectar a los particulares a los que iban dirigidos dichos actos, violentando los derechos constitucionales de los mexicanos, y afectandoles en su patrimonio, lo que resultaba una situación grave para los derechos de los mexicanos.

En razón de ello, el Estado Mexicano se vió con la necesidad de brindarles una garantía total del debido acceso a la Justicia a los ciudadanos, respecto a las actuaciones del propio Estado para con los particulares, y con ello, se vio obligado a legislar en materia administrativa, y a crear Tribunales Administrativos, los cuales

¹¹⁸ *Idem.*

resultaban necesarios para atender las neesidades de la sociedad, ya que todo Estado democrático constituido como tal, tiene la obligación ineludible de dar certeza y seguridad jurídica a sus relaciones con los particulares.

Si bien, la creación de los Tribunales Administrativos en México, representa un gran avance para el Derecho Administrativo, ya que éste no sólo viene a regular la actuación del Estado, así como brindar la garantía al ciudadano para interponer medios de defensa en contra de actuaciones administrativas, sino que además considerando que no siempre pudiera darse una solución en instancias administrativas, crea Organismos, al que los ciudadanos puedan acceder a solicitar la impartición de Justicia, cuya participación será imparcial, buscando dar la solución más justa a la controversia que se le presenta, aplicando las leyes correspondientes.

Ahora bien, podemos notar que el origen de los Tribunales es relativamente reciente, dado que como se analizó, antes de su creación, era prácticamente imposible que el ciudadano considerara cuestionar la actuación del Estado, y mucho menos hacer valer un medio de defensa frente a él, sin embargo, esa situación de injusticia se ha rebasado, tanto con la creación de la legislación correspondiente que regula la actuación del Estado, así como la relación de éste con los ciudadanos, pero sobre todo, con la creación de los Tribunales en materia Administrativa.

Encontramos que en Michoacán, fue hasta el año 2008, en el que los ciudadanos pudieron disponer de un Tribunal local que resolviera las controversias que se presentaban entre éstos con las Autoridades locales, por lo que su creación es reciente, y si bien es cierto, ha constituido parte importantísima para la evolución del Derecho Administrativo encaminada a brindar a los ciudadanos un debido acceso a la Justicia Administrativa, el Derecho debe atender a las necesidades de la sociedad, por lo que siempre habrá camino por recorrer.

Capítulo 3. Derecho a la Justicia y su relación con los Gastos y Costas en Materia Administrativa

Sumario: 3.1 Derecho a la Justicia 3.2 Marco legal del Derecho a la Justicia 3.3 Derecho a la Justicia en materia Administrativa 3.4 Relación de figura de Gastos y Costas con la Justicia Administrativa 3.5 Justicia Administrativa en el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán

3.1. Derecho a la Justicia

En el capítulo anterior se analizó como es que el Derecho Administrativo Mexicano ha ido evolucionando de una manera importante en nuestro país, pues se ha visto reflejado desde su origen, en la creación de Tribunales Administrativos, legislación en materia administrativa, la creación de mecanismos de defensa que puedan hacer valer los particulares frente a las actuaciones del Estado, ello para atender la necesidad de garantizar a los particulares una Justicia Administrativa, pero habrá que analizar si dicha Justicia se ha logrado alcanzar o continuamos en esa búsqueda de lograr que sea accesible a todos, y para ello deberíamos por comenzar a analizar realmente qué es la Justicia, cómo la garantiza el Estado Mexicano, cómo opera y cómo se puede ejercer.

Podríamos analizar un sinfín de definiciones de lo que constituye la Justicia, pero vamos a comenzar por traer un concepto sencillo, el cual la define moralmente como dar a cada uno aquello que se merece. Para algunos puede ser que la Justicia dentro de una sociedad puede ser difícil de lograr, pero siempre existirá como un ideal, una meta a alcanzarse.¹¹⁹

Para ello, cada sociedad dictamina leyes y genera instituciones que intentar dar una respuesta a este anhelo. Dada esta circunstancia, no es de extrañar que la Justicia haya sido implementada, limitadamente, desde tiempos antiguos, en este sentido, existen diferencias notorias en la forma en que este tipo de circunstancia

¹¹⁹ Aranda Fraga, Fernando, "Debates actuales sobre la justicia: historia y desarrollo", *Davarlogos XIV*, Argentina, año 2015, vol. 14., núm. 2, pp. 72-92.

era ejercida en el pasado a como es ejercida en la actualidad, pero en realidad se ha buscado siempre lograr alcanzarla.¹²⁰

Así pues, podemos encontrar un sinnúmero de definiciones respecto a la Justicia, el valor que le dan algunos puede variar de otros, pero lo que no debemos perder de vista es que su esencia es la misma, la finalidad del derecho es la Justicia, y su constante evolución siempre será no solo para satisfacer las necesidades de la sociedad, sino para alcanzar una total Justicia para ésta, y que del contenido de cada cuerpo normativo se contenga el derecho necesario para garantizarle a la sociedad que tendrán la garantía de un debido acceso a esta, pues de lo contrario, el Estado no estaría cumpliendo su principal finalidad de lograr un bienestar común que es lo que éste viene a buscar, y por ello, debemos tener claro que cada cuerpo de leyes debería ser creado para buscar garantizar a la sociedad una total Justicia, pues solo un Estado capaz de organizar un proceso idóneo para que se lleve a cabo el Derecho, y con el la Justicia, puede concebirse como un Estado de Derecho.¹²¹

3.2 Marco legal del Derecho a la Justicia

Encontramos a la Justicia como un derecho humano, que se consagra en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José de 1969, de la cual forma parte México, al haber ratificado en el año de 1981, la cual tiene como finalidad que los Estados Americanos que forman parte de la misma, mediante cada una de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de Justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre, les garanticen la protección de sus garantías.¹²²

En ella, se reconoce que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana, razón por la cual justifican una protección internacional, de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que

¹²⁰ MX Definición, “Justicia”, *Definición MX*, México, febrero 2017, <https://definicion.mx/justicia-divina/>.

¹²¹ Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José, San José, Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969.

¹²² *Idem*.

ofrece el derecho interno de cada uno de los Estados americanos que la suscriben, entre ellos, México.¹²³

Considerando que estos Principios han sido consagrados en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos que han sido reafirmados y desarrollados en otros instrumentos internacionales, tanto de ámbito universal como regional y reiterando que, con arreglo a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, sólo puede realizarse el ideal del ser humano libre, exento del temor y de la miseria, si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos.¹²⁴

En ese contexto es que el Derecho a la Justicia no solo viene a ser un derecho como tal, sino uno elevado a derecho humano que se consagra en instrumentos internacionales, por lo que se debe garantizar a todo ser humano, y de ahí que se desprenda la importancia del mismo, pues se consagra específicamente en los numerales 8 y 25 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, que en consideración a lo mencionado, hace alusión a la Garantía de Justicia que debe tener toda persona, independientemente del Estado al que forme parte. En el numeral 1 del artículo 8 expresa textualmente lo siguiente:

Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

¹²³ *Idem.*

¹²⁴ *Idem.*

En el mismo numeral, se menciona dentro de sus numerales y fracciones, derechos relativos a la Justicia que toda persona tiene derecho en plena igualdad, consideradas como las garantías mínimas que le permitan la comparecencia de su debida defensa en el proceso judicial, lo que resulta una parte importante, pues habría que establecer en cada cuerpo normativo los preceptos indicados tendientes a garantizar esa plena igualdad y garantías mínimas que le permitan la comparecencia ante la instancia correspondiente, para solicitar la debida impartición de Justicia.

Más adelante en el numeral 25 relativo a la Protección Judicial, se menciona el que toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

Y por último, se señala que todos los Estados partes se comprometen a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.¹²⁵

Lo anterior, deja de manifiesto a la Justicia, no solo como aquello que los Estados conforme al derecho buscan constantemente alcanzar, sino que están obligado a hacerlo, al ser un Derecho Humano fundamental de cada persona, independientemente del Estado del cual sean parte, a su vez, los Estados que sean parte de la Convención están comprometidos a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo,

¹²⁵ *Idem.*

idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.¹²⁶

En relación a lo anterior, encontramos que el Derecho a la tutela judicial efectiva es una conquista de los Estados democráticos avanzados, que se encuentran constantemente buscando, a través de una consagración de las debidas garantías Constitucionales y mecanismos de tutela adecuados,¹²⁷ y en consecuencia, México al haber ratificado la Convención Americana de Derechos Humanos de la que es parte, se encuentra obligado a garantizar y respetar los derechos humanos consagrados en la misma, a cada una de las personas en territorio mexicano, es por eso, que constantemente se ha visto obligado a actualizar los cuerpos normativos que consagran la garantía de estos derechos, ello con la finalidad de garantizarlos plenamente, y en busca de esa conquista de ser un Estado democrático avanzado que brinde la garantía de los Derechos Humanos.

En relación a lo anterior, encontramos en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 17 establece la Garantía del Derecho a la Justicia, y en él refiere que ninguna persona podrá hacerse Justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho, y de igual forma, 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.¹²⁸

Por su lado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en nuestro país, nos deja un panorama más amplio de lo que implica el acceso a la impartición de Justicia, y recoge lo dispuesto por los instrumentos legales analizados, tanto de los numerales de la Convención Americana de Derechos Humanos, así como del de la

¹²⁶ *Idem.*

¹²⁷ Chaves García, José Ramón, Versiones y Perversiones de los Criterios de Imposición de Costas en lo Contencioso Administrativo, Discurso de Ingreso en la Real Academia Asturiana de Jurisprudencia, Oviedo 24 de abril del 2015, <https://kontencioso.files.wordpress.com/2015/04/discurso-ra.pdf>

¹²⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *vigente.*

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través de la siguiente tesis de jurisprudencia:

ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. LAS GARANTÍAS Y MECANISMOS CONTENIDOS EN LOS ARTÍCULOS 8, NUMERAL 1 Y 25 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, TENDENTES A HACER EFECTIVA SU PROTECCIÓN, SUBYACEN EN EL DERECHO FUNDAMENTAL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, interpretado de manera sistemática con el artículo 1o. de la Ley Fundamental, en su texto reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, en vigor al día siguiente, establece el derecho fundamental de acceso a la impartición de justicia, que se integra a su vez por los principios de justicia pronta, completa, imparcial y gratuita, como lo ha sostenido jurisprudencialmente la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 192/2007 de su índice, de rubro: "ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES." Sin embargo, dicho derecho fundamental previsto como el género de acceso a la impartición de justicia, se encuentra detallado a su vez por diversas especies de garantías o mecanismos tendentes a hacer efectiva su protección, cuya fuente se encuentra en el derecho internacional, y que consisten en las garantías judiciales y de protección efectiva previstas respectivamente en los artículos 8, numeral 1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada en la ciudad de San José de Costa Rica el veintidós de noviembre de mil novecientos sesenta y nueve, cuyo decreto promulgatorio se publicó el siete de mayo de mil novecientos ochenta y uno en el Diario Oficial de la

Federación. Las garantías mencionadas subyacen en el derecho fundamental de acceso a la justicia previsto en el artículo 17 constitucional, y detallan sus alcances en cuanto establecen lo siguiente: 1. El derecho de toda persona a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un Juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter; 2. La existencia de un recurso judicial efectivo contra actos que violen derechos fundamentales; 3. El requisito de que sea la autoridad competente prevista por el respectivo sistema legal quien decida sobre los derechos de toda persona que lo interponga; 4. El desarrollo de las posibilidades de recurso judicial; y, 5. El cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso. Por tanto, atento al nuevo paradigma del orden jurídico nacional surgido a virtud de las reformas que en materia de derechos humanos se realizaron a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, en vigor al día siguiente, se estima que el artículo 17 constitucional establece como género el derecho fundamental de acceso a la justicia con los principios que se derivan de ese propio precepto (justicia pronta, completa, imparcial y gratuita), mientras que los artículos 8, numeral 1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prevén garantías o mecanismos que como especies de aquél subyacen en el precepto constitucional citado, de tal manera que no constituyen cuestiones distintas o accesorias a esa prerrogativa fundamental, sino que tienden más bien a especificar y a hacer efectivo el derecho mencionado, debiendo interpretarse la 2001213. VI.1o.A. J/2 (10a.). Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XI, Agosto de 2012, Pág. 1096. -1- totalidad de dichos preceptos de modo sistemático, a fin de hacer valer para los gobernados, atento al principio pro homine o pro

personae, la interpretación más favorable que les permita el más amplio acceso a la impartición de justicia.¹²⁹

De lo anterior podríamos decir que, la Convención Americana de Derechos Humanos es el parteaguas para considerar a la Justicia como un Derecho Humano fundamental de toda persona para ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, el cual es inherente a la persona independientemente de su nacionalidad o Estado al que pertenezca, de ahí su importancia para que este sea garantizado y respetado por cada Estado miembro de dicha Convención.¹³⁰

Por lo que respecta a México, al formar parte de la Convención, se encuentra de igual forma obligado a garantizar el debido acceso a la Justicia de las personas, estableciendo los tribunales respectivos y procurando los medios necesarios para su buen funcionamiento, dentro de su territorio, así como cualquier otro Estado suscrito a dicha Convención.

Así pues, para el caso concreto de México, encontramos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la consagración de la garantía al debido acceso a la Justicia, específicamente en su artículo 17, en el que garantiza 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.¹³¹

En esta última parte del artículo constitucional, habrá que hacer un análisis para entender el sentido que se le quiere dar a dicha garantía cuando el legislador

¹²⁹ Tesis 2a./J. 192/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, octubre de 2007, p. 209.

¹³⁰ Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José, San José, Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969.

¹³¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *vigente*.

se refiere al servicio gratuito y la prohibición de las Costas Judiciales, pues al ser tema de nuestro interés, no debemos perder de vista que tal y como lo estima la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia referida que el Derecho a la Justicia es un derecho humano fundamental y por lo tanto, alineándose a esto, que el artículo 17 constitucional establece como género el derecho fundamental de acceso a la Justicia con los Principios que se derivan de ese propio precepto, Justicia pronta, completa, imparcial y gratuita.¹³²

Según los autores Héctor Fix Fierro y Sergio López Ayllón, desde el punto de vista jurídico, la norma citada plantea, cuestiones importantes dentro de tres ambitos del derecho, el constitucional, el procesal y el administrativo.¹³³ Del derecho constitucional, puesto que derivado de la Convención Americana de Derechos Humanos, el acceso a la Justicia no debe consagrarse en una situación distinta a la de un derecho humano garantizado a todas las personas, por lo que el Estado está obligado a modificar sus normas, así como a crear Tribunales según sea el caso de ser necesario, así como establecer cualquier medida legal que contribuya a su garantía, tal y como pudieran ser los requisitos de la emisión de actos emitidos por la autoridad, los cuales ya fueron analizados, así como de resoluciones judiciales.

Al derecho procesal, le corresponde definir una gran variedad de cuestiones relacionadas con el proceso jurisdiccional, es decir, todo lo relacionado al derecho subjetivo al que se hizo referencia al inicio, aquellas normas de carácter procesal que garanticen que el ciudadano pueda ejercer esos derechos objetivos, que encuan to al acceso a la Justicia, derivan de la Constitución Política del país, por lo que le corresponde a este ambito del derecho, definir desde las reglas de composición y competencia de los órganos judiciales, pasando por el procedimiento, el cómo se lleva a cabo, su tramitación, hasta lo relacionado con las herramientas para comparecer a él, dentro de las cuales tenemos la cuestión de los abogados litigantes, ya que aun y cuando el ciudadano puede acudir a solicitar la

¹³² Tesis 2a./J. 192/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, octubre de 2007, p. 209.

¹³³ Fix-Fierro, Héctor y López-Ayllón Sergio, "El acceso a la justicia en México, una reflexión multidisciplinaria", en Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo, (coord.) *Justicia, Memoria IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, t. I, 2001, p. 112.

Justicia, sería casi imposible imaginar que por su propia cuenta pueda solicitar la Justicia, ya que requiere de la asistencia de un experto en Derecho, y, si el legislador deja a un lado este aspecto, la garantía del derecho a la Justicia sería meramente teórico y dejaría a los particulares imposibilitados a ejercerla.¹³⁴

En lo que respecta al tercero de los ámbitos del derecho, y que lo es el Derecho Administrativo le toca también intervenir en la organización y funcionamiento de la Justicia como servicio público, determinando, por ejemplo, la estructura de los Tribunales que impartirán Justicia, puesto que si ya se contiene el derecho humano a la Justicia de manera Constitucional, consagrado en la Carta Magna, a su vez, la legislación correspondiente al ámbito procesal que indique la manera en que los particulares podrán ejercer dichos derechos, y ya se establecieron los Tribunales correspondientes que impartirán Justicia, lo cierto es que el Derecho Administrativo tendrá que complementar indicando la manera en que estos van a funcionar, la relación del Estado a través de sus servidores públicos para con los ciudadanos, y en todo caso, evolucionar el contenido del Derecho en esta materia, para garantizar un servicio de calidad a la sociedad, específicamente en materia de justicia.

Se dice que, al menos desde los años sesenta, el acceso a la Justicia se ha convertido en un tema de gran relevancia en el contexto de la evolución del llamado Estado de bienestar, en la medida en que se consideró que dicho acceso era un medio imprescindible para lograr una menor desigualdad social.¹³⁵ En relación a esta necesidad del Estado, en nuestro país constantemente vemos los cambios realizados en la impartición de Justicia, creaciones de instancias y Tribunales, legislaciones en materias específicas, con la finalidad de que el derecho mexicano se adapte a las necesidades de la sociedad y se les garantice un debido acceso a la impartición de Justicia, tal y como se dispone desde la Convención Americana de Derechos Humanos, aunque se dice que esos cambios pueden ser con otros

¹³⁴ *Idem.*

¹³⁵ *Ibidem*, pp. 112 – 113.

intereses, dejando atrás la principal finalidad del derecho que es garantizar la Justicia y solucionar los problemas actuales de la sociedad.

Es por ello que, el Estado Mexicano, al estar obligado a garantizar un debido acceso a la Justicia como Derecho Humano, se encuentra en la necesidad no solo de estipularlo como derecho Constitucionalmente como lo pretendió hacer mediante lo establecido en la propia Constitución Política del país específicamente en su artículo 17, sino que además tiene la tarea de crear legislación específica en cada materia, tendiente a que esos derechos puedan ser ejercidos por los ciudadanos, es decir que el Estado tendrá que prestar atención no solo a lo que respecta a la Constitución y establecerlo como garantía fundamental, sino que además tendrá que otorgar los elementos necesarios para que así suceda y se pueda materializar, apoyándose del Derecho Procesal para crear legislación específica en cada materia, para crear los procesos adecuados en cada una de las materias del Derecho, a los que puedan acudir los ciudadanos y que mediante su ejercicio, les garantice un debido acceso al Derecho Humano de Justicia.

3.3 Derecho a la Justicia en materia Administrativa

Ahora bien, tenemos una idea clara de lo que viene a ser la Justicia, su definición, sus generalidades, su esencia como tal, lo que viene a constituir y sus pretensiones, su importancia como Derecho Humano fundamental para todos los hombres independientemente de su nación, de acuerdo a la Convención Americana de Derechos Humanos, tanto su fundamento legal en el ámbito internacional como en lo que respecta al nacional, específicamente a nuestro país, cuya garantía se consagra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Habrá que analizar ahora, si en el Derecho Mexicano, específicamente en lo que respecta al Derecho Administrativo, la regulación de dicha garantía de Justicia es basta y atiende las necesidades de la sociedad de hoy en día, del funcionamiento de nuestro Estado para con la sociedad, y si tal regulación resulta suficiente para

efectivamente garantizar un debido acceso a la Justicia de los ciudadanos, tal y como se pretende desde la creación de la Convención Americana de Derechos Humanos.

En relación a lo anterior, en lo que refiere a la materia administrativa, la legislación mexicana ha tenido una gran evolución en los últimos años para garantizar a los ciudadanos un acceso a la Justicia en materia administrativa, al realizar importantes cambios, tal y como se trató en el capítulo anterior, desde la creación de Tribunales Administrativos, tanto el que encontramos a nivel federal, el que después de una serie de modificaciones a su denominación, actualmente se conoce como Tribunal Federal de Justicia Administrativa, como los locales de cada entidad, que en nuestro caso, encontramos el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán, los que específicamente fueron creados con la finalidad de que impartieran Justicia para dirimir controversias entre el Estado y particulares.

De igual forma, otro importante cambio fue la creación de leyes en materia administrativa como lo es la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, y en materia local el Código de Justicia Administrativa para el estado de Michoacán, los que no solo contemplan los derechos subjetivos o procesales, para que el particular pueda acudir ante Tribunales a ejercer sus derechos, sino que además regula las actuaciones del Estado a través de cualquier autoridad, lo cual representó un gran avance para la garantía de Justicia del particular, pues la autoridad ya no podría actuar a su discrecionalidad, sino en estricto apego a la ley.

Nos encontramos con una importante evolución del Derecho Administrativo en la legislación mexicana, al haberse creado las leyes específicas para dirimir controversias entre Estado con el particular, así como la creación de Tribunales en materia administrativa, los cuales se han venido modificando, y pareciera ser que se buscara equiparar cada vez más a los procedimientos en otras materias como lo pudiese ser el civil, pues tal es el ejemplo de la reforma del 2018 a la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán, en la que se crearon juzgados administrativos, los cuales anteriormente no existían.

Por lo que, hay una evidencia notoria del avance de la rama del derecho público, que lo es el Derecho Administrativo, tendiente a garantizar al particular cada vez más el acceso de un debido acceso a la Justicia, pues se pasó de estar en una situación donde el Estado podía actuar a su total discrecionalidad emitiendo cualquier tipo de actos administrativos sin límites, aunado a que el particular no contaba con los recursos legales para inconformarse con tal situación, ni mucho menos pensar que existieran Tribunales que dirimieran esa problemática, a una situación donde se otorga una garantía de Justicia Administrativa más tangible, donde por una parte, al crearse legislación específica en materia administrativa, se limitó a la autoridad a actuar de manera discrecional, o al menos a controlar esas actuaciones, y por otra, se le otorgó al ciudadano una serie de elementos que podía hacer valer en caso de encontrarse en una situación de injusticia frente a las actuaciones del Estado, así como la creación no solo de instancias administrativas, sino de lo contencioso, donde además se da vida a los Tribunales en la materia para que aplicando dicha legislación, impartieran la Justicia que el ciudadano buscaba, con todo ello, se le pretende brindar una garantía de acceso a la Justicia Administrativa.

Aun y cuando la evolución del Derecho Administrativo en la legislación mexicana ha sido tendiente a contener estas dos partes de las que hacemos referencia, limitar a la autoridad a actuar de manera discrecional, dándole al particular mayor certeza de que estos actos son emitidos conforme a derecho, y, para cuando éste no lo considere así y se vea agraviado, otorgar al ciudadano una serie de elementos que pueda hacer valer frente al Estado, y así otorgarle una garantía de acceso a la Justicia Administrativa, lo cierto es que, la obligación de garantizar al ciudadano una protección a su Derecho Humano a la Justicia, requiere constante trabajo, puesto que habrá que analizar si la legislación que se contempla actualmente garantiza al ciudadano esa debida tutela del acceso a la Justicia, pues de lo contrario, se le estaría coartando su derecho a ejercerla, por lo que, en ese afán de lograr garantizarle su derecho a la Justicia, habría que analizar la legislación

Administrativa junto con la problemática entre ciudadano Estado, para saber si cumple con las necesidades sociales, y garantiza tan anhelada Justicia.

3.4 Relación de figura de Gastos y Costas con la Justicia Administrativa

Sabemos lo que constituye el Derecho de Acceso a la Justicia como Derecho Humano, el cual debe ser garantizado a todo ser humano, así como la obligación que tiene el Estado Mexicano de garantizar la Justicia no solo como derecho, sino que ofrecer un servicio de impartición de la misma, que sea de calidad para todos los ciudadanos que desean acceder a ella. Así mismo, advertimos que en esa búsqueda de garantizar la Justicia, el derecho se ha expandido de tal forma que se crea el Derecho Administrativo, donde también se le brinden herramientas a los ciudadanos para solicitar Justicia frente al Estado cuando así lo requiera.

Sin embargo, advertimos que para solicitar esa Justicia, el ciudadano al estar inmerso en un proceso judicial de cualquier índole, tendrá que realizar gastos inherentes al procedimiento, conocidos como Gastos y Costas, los cuales ya fueron anteriormente abordados, y que sabemos serán realizados independientemente de la materia de la controversia de que se trate, pero que específicamente en materia administrativa, no podrán ser recuperados.

Casino Rubio refiere que el hecho de acudir a los Tribunales ya constituye una condena, al verse las partes involucradas en un procedimiento tedioso, y que además representara un gasto de dinero, tiempo, esfuerzo, y que muchos de los ciudadanos no acuden a Tribunales no por prudencia, sino para evitar estar inmersos en esa situación, pero más importante aun, porque desconocen el derecho, habiendo una baja cultura de legalidad, ya que el ciudadano unicamente presta atención al derecho cuando sus intereses económicos se pueden llegar a ver afectados, por lo que el derecho se ha limitado a ser una regla de cálculo, donde si lo obtenido supera a lo invertido, entonces el particular seguramente se verá

interesado en acudir a Tribunales, pero de no ser el caso, optará por no acudir, pues es ilógico que acuda a invertir algo que superará lo reclamado.¹³⁶

En nuestra Constitución Política, específicamente en el artículo 17, en el que garantiza 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.¹³⁷ Si bien al final del mismo se menciona la prohibición de las Costas Judiciales, no se especifica si es para el sentido de su imposición o bien, del pago de las mismas, aun y con esa falta de especificación expresa, encontramos que en cada materia del Derecho se regula de una manera diferente, y en materia administrativa, encontramos la falta de condena de las mismas a las partes, y únicamente dejando la posibilidad a recuperarlas al Estado.

Como se mencionó en el primero de los capítulos, de la última parte podemos interpretar que el legislador prohíbe las Costas Judiciales ya sea para la condena de las partes, o bien, para que quien acude a solicitar la Justicia se vea obligado a cubrirlas. Sin embargo, como lo analizamos, existen criterios donde se expresa que las Costas Judiciales, se distinguen de las Costas Procesales, ya que las primeras, comprenden en el pago de contribuciones para la prestación del servicio público jurisdiccional y que son las que quedan legalmente prohibidas por disposición expresa del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con criterios como el de la tesis aislada “*COSTAS PROCESALES. CONCEPTOS QUE COMPRENDEN LAS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE COAHUILA)*”¹³⁸ por lo que, en lo que refiere a las Costas Procesales, no hay prohibición expresa.

Aun y cuando el legislador ha dejado de estipular específicamente dentro de la Constitución, el sentido en el que realiza la prohibición de Costas Judiciales, se

¹³⁶ Casino Rubio, Miguel, op. cit. p. 297.

¹³⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente.

¹³⁸ Tesis VIII.4o.12C, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI, febrero de 2005, p.1667.

le han dado diferentes interpretaciones en cada una de las materias del Derecho, por lo que, encontramos en materias como la Administrativa, la aplicación de la regla general de no condena en Costas para las partes, por lo que cada parte se hará cargo de las mismas.¹³⁹

La lucha contra la injusticia tiene en el costo de los procesos un serio enemigo, pues como se dice, aun y cuando el particular obtenga resolución favorable, donde se declare la nulidad del Acto Administrativo, ya habrá realizado erogaciones económicas con motivo del juicio administrativo, que no podrán ser recuperadas, de acuerdo a los artículos 6º de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo y 192 del Código de Justicia Administrativa para el Estado de Michoacán ha que hemos venido haciendo referencia.

Por lo que, se cree que con la imposibilidad legal que tiene principalmente el particular de recuperar los gastos realizados con motivo del Juicio Administrativo, aún y cuando se vea vulnerado en sus Derechos con las actuaciones del Estado, quizás le resulte más atractivo cumplir con el Acto Administrativo aunque éste no se ajuste al Principio de Legalidad y vulnere sus derechos, incluso causandole un perjuicio en su patrimonio, pues como refiere Casino Rubio, el derecho se ha limitado a ser una regla de cálculo, ya que si le resulta más costoso acudir a ejercer su derecho a la Justicia, además de el tiempo y esfuerzo invertido para obtener una resolución favorable, podría disuadir al particular de acudir a los Tribunales, por lo que, la falta de regulación de condena en Costas, atenta contra la garantía de un debido acceso a la Justicia.¹⁴⁰

Lo anterior, puede generar peores consecuencias, ya que, por un lado, al no condenarse a ninguna de las partes al pago de Gastos y Costas, puede causar diversos escenarios peligrosos tanto para el ciudadano, como para el Estado, ya que, las Autoridades al no tener temor a ser condenadas podrán continuar generando Actos Administrativos ilegales o a su discrecionalidad, ya que advierten que el

¹³⁹ Artículo 6 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo y 192 del Código de Justicia Administrativa para el Estado de Michoacán.

¹⁴⁰ Casino Rubio, Miguel, op. cit. pp. 297-298.

ciudadano por temor a acudir a los Tribunales a perder tiempo y dinero, y verse inmersos en un trámite costoso y tardado, terminarán por cumplir el Acto Administrativo emitido, logrando alcanzar los efectos deseados, y si bien, puede ocurrir, lo cierto es que lejos de generar mayor confianza de éstos con las Autoridades y aumentar los niveles de gobernanza, ocurre lo contrario.

El problema es que, el ciudadano, al recibir el Acto Administrativo ilegal, se coloca principalmente en una de las siguientes 3 hipótesis:

- 1) Cumple con el Acto Administrativo, aun y cuando éste sea ilegal, le evitará la inversión de tiempo y costos de su defensa, sin embargo, el cumplir con el Acto ya le habrá causado un costo que no tenía razón de ser y soportar, al ser ilegal.
- 2) El ciudadano opta por cometer un acto de corrupción para evadir el cumplimiento del Acto Administrativo, ya que aun y cuando el acto sea ilegal, le resulta más fácil cometer el acto de corrupción que le causará menos costo y menos tiempo, que acudir a solicitar la impartición de Justicia.
- 3) Ejerce la defensa de sus derechos, si es necesario hasta la instancia contenciosa ante el Tribunal competente y, en caso de obtener resolución favorable, ciertamente no tendrá la obligación de cumplir con el Acto reclamado, debido a que éste lo habrán declarado nulo, pero, el ciudadano ya realizó gastos económicos que, de acuerdo a la Ley, no podrá recuperar, las cuales tampoco tenían razón de ser y soportar, al ser generados con motivo de la actuación ilegal del Estado.

Cualquiera de las 3 opciones por la que opte el ciudadano, le habrá causado un daño económico que no tenía razón de soportar, al provenir de un Acto Administrativo ilegal, cuya emisión el Estado se encuentra obligado a realizar conforme a Derecho, respetando los derechos de los ciudadanos, sin embargo, dado los beneficios que le otorgan cada una de las opciones antes referidas, probablemente opte por la que le genere menos tiempo, costo y esfuerzo, quedando en desventaja el acudir al Tribunal a ejercer su Derecho de acceso a la Justicia.

Aun y cuando los ciudadanos opten por acudir al Tribunal y ejercer su derecho a la Justicia, obteniendo resolución favorable, ya habrá realizado gastos que no serán recuperables, causados con motivo de una actuación ilegal que no tenía razón de ser, y que si bien, como se ha mencionado, el Estado, cuenta con mayores cantidades de recursos de todo tipo, humanos, económicos, podrá comparecer a los Tribunales a defender el Acto reclamado, aun y cuando sepa que éste es ilegal, pues aunque el funcionario que lo emitió considera que no le causará realmente un costo a su bolsillo, la realidad es que el Estado tendrá que soportar esos gastos, a través de sueldos para quien emitió el propio acto, así como para los abogados que den seguimiento al juicio, y aun más, al personal del Tribunal encargado de dar trámite al juicio.

No debemos perder de vista las instancias administrativas, recordando el Procedimiento Administrativo cuya tramitación se inicia con la presentación de un Recurso Administrativo, fue creado por el legislador como parte del comienzo de impartición de Justicia, donde el ciudadano tiene el derecho de acudir ante el Órgano emisor del Acto Administrativo que considera violenta sus derechos, a solicitar la revocación de dicho Acto, brindando la posibilidad de llegar a un arreglo directamente entre la Autoridad y el ciudadano, sin necesidad de acudir a mayores instancias, ni tramitar juicios innecesarios, sin embargo, resulta poco probable pensar que la Autoridad que emitió el Acto, resuelva favorablemente al ciudadano, dándole la razón de que su propia actuación se realizó ilegalmente, aunque de ser el caso, debería ser lo ideal, dada la naturaleza del Derecho Administrativo, específicamente en instancia Administrativa, pero no siempre ocurre así, lo que desmotiva al ciudadano a acudir a instancias administrativas, y peor aún a Tribunales, por el costo de tiempo, dinero y esfuerzo que ello implica.

Lo anterior resulta un serio enemigo para la Justicia Administrativa, ya que los ciudadanos pierden confianza en la Administración Pública, ya que, el ciudadano al recibir un Acto Administrativo, lejos de encontrarse motivado a revisar los medios de defensa con los que cuenta, o bien, para cumplir el Acto Administrativo, según sea el caso, han perdido credibilidad en las actuaciones, lo que disminuye los

niveles de gobernanza, cultura de la legalidad y aumentando los de corrupción, así como la actuación irregular de las Autoridades Administrativas Estatales.

Ante esa situación, la satisfacción de una pretensión legítima o la simple posibilidad de una victoria se queda en muchas ocasiones en puro deseo, por la imposibilidad de financiación.¹⁴¹ Pues no debemos perder de vista que el ciudadano se encuentra en un plano de desventaja frente al Estado, por lo menos en cuanto a los recursos con los que cuenta, no solo económicos, sino humanos y de herramientas para participar en un litigio administrativo, y si bien es cierto, en reiteradas ocasiones, estudiosos del derecho administrativo han afirmado que el Estado no se puede colocar en un plano de igualdad frente al ciudadano, por su propia naturaleza y los propios atributos de los mismos, lo cierto es, que tal y como se ha visto reflejada en la evolución del Derecho Administrativo, cada vez se ha ido buscando una igualdad entre estos, al menos procesalmente, y tan es así que ahora es viable el que un particular pueda demandar al propio Estado, lo que antes no ocurría, y no se podía imaginar.

Por otro lado, resulta peligroso para la ejecución de Actos Administrativos cuando estos sean emitidos de manera legal, ya que, de ser el caso, lo ideal sería que el ciudadano cumpliera con dicha actuación, sin embargo, los ciudadanos tienen la posibilidad de optar por acudir ante el Tribunal a solicitar la impartición de Justicia, aun y cuando sea consiente de que su obligación es cumplir el Acto Administrativo, sin embargo, dado que no tiene temor a ser condenado en Gastos y Costas, opta por interponer el medio de defensa, ya sea con el mero propósito de dilatar la ejecución del Acto, o bien, para intentar evadir su cumplimiento a través de alguna estrategia legal, lo que además de generar costo para el Estado por el sueldo del personal que se requiere para dar trámite a dicho juicio, deja de manifiesto el impacto que se tiene en los bajos niveles de cultura de legalidad, ya que, la falta de regulación de condena al pago de Gastos y Costas, disuade al

¹⁴¹ *Idem.*

ciudadano para que lejos de cumplir con el Acto Administrativo, pueda tramitar Juicios Administrativos que no son necesarios, disminuyendo la cultura de legalidad.

Y en tal sentido, debe seguir evolucionando el Derecho Administrativo, pues si se continúa con la idea de que el Estado y el particular no se pueden colocar en un plano de igualdad ante un Tribunal Administrativo y por ello se le conceden derechos diferentes aun dentro de un procedimiento judicial, entonces la finalidad de la creación de éste último, no se estaría cumpliendo, y el particular siempre se encontraría en desventaja por debajo del Estado y sus actuaciones, lo que se encontraría limitando el Derecho a la Justicia.

Aun y con lo anterior, dada las reformas constitucionales de junio de 2011, que tuvieron como objetivo, entre otros tantos, la de abandonar la figura del Juez tradicional, letrista y que rinde culto al derecho normativo, para ahora establecer la del Juez garantista de los Derechos Humanos, aplicando el derecho convencional así como el Principio Hermenéutico *pro personae*, recientemente se han visto nuevos criterios donde lejos de restringir o limitar al ciudadano su Derecho a la Justicia, se le amplía cada vez más.

Lo anterior lo vemos reflejado en la sentencia de fecha 20 de septiembre del 2013, emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y del Trabajo del Décimo Primer Circuito, donde resuelve como Magistrado Ponente Victorino Rojas Rivera, el Amparo Directo Administrativo número 672/2013, concediendo a la quejosa el Amparo promovido en contra de la Sala Regional del Pacífico Centro del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el sentido de que se deje insubsistente la sentencia reclamada, dictando una nueva donde determine que el pago de honorarios de abogado por el monto de \$300,000.00 forman parte de los daños.¹⁴²

La sentencia viene a traer un nuevo criterio, donde se considera que, si bien, el artículo 6º de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, señala claramente que en los juicios que se tramiten ante este Tribunal no habrá

¹⁴² Sentencia de fecha 20 de septiembre del 2013, emitida dentro del Amparo Directo Administrativo número 672/2013 por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y del Trabajo del Décimo Primer Circuito, Magistrado Ponente Victorino Rojas Rivera.

lugar a condenación de Costas, siendo responsable de sus propios gastos cada una de las partes, y que al margen de que ese trato discriminatorio, en el caso de excepción sea justificado o no, éste numeral contiene los conceptos “costas” e “indemnización por daños y perjuicios” dentro del enunciado normativo y tiene la función de designar la retribución a que tienen derecho las partes en el proceso contencioso administrativo, que surge con motivo de una conducta jurídicamente incorrecta del contrario.

Sostiene que debe entenderse que las erogaciones por concepto de honorarios profesionales necesarios para la defensa del particular, ocasionan un detrimento en el patrimonio de éste, derivado directamente de la actuación ilegal de la autoridad, al incumplir con la obligación esencial de acatar la normatividad al emitir actos que afecten a los particulares, noción que guarda mayor similitud con el concepto de daños expuesto en líneas anteriores, que en el de Costas; de ahí que deba entenderse que los honorarios no forman parte de las costas y su importe sí es reclamable como indemnización.

El Órgano resolutor del juicio de origen, negó la reclamación bajo la consideración errónea de que no se estaba exigiendo el pago de daños, sino el de honorarios, o Costas, así como que el origen y causa de la erogación futura que se reclamó como daños era el respectivo contrato de prestación de servicios profesionales y no el acto calificado de irregular por el particular.

Si bien la causa legal de la obligación de pagar montos de dinero está en el contrato de prestación de servicios en que se estipularon, no menos cierto es que ese contrato no se hubiera celebrado de no haber mediado la actividad ilegal del Estado, siendo que los daños han de ser producto de tal actividad irregular, sin que la ley limite o condicione la inmediatez para la producción de los daños.

La quejosa sostuvo que debía pagar al abogado que lo defendió en dos juicios de nulidad, los que fueron necesarios para hacer valer la defensa de sus intereses y los cuales resultaron favorables, lo pactado en el contrato de prestación de servicios y que no se reclamó el pago de Costas, sino el daño sufrido de pagar los honorarios, de igual forma, manifestó que la sola obligación de pagar le generó una carga económica que implica daño, no se reclamaba como daños lo pagado,

sino la obligación de pagar, en la medida en que la obligación de por sí es una carga económica que implica un daño.

En el aspecto del pago de la indemnización a favor del particular, se hace referencia que el precepto legal en comento, hace una distinción implícita respecto del pago de los daños y perjuicios atendiendo al momento en que se ocasionaron, al establecer que el particular ante una actividad irregular del Estado, que se traduce en una conducta grave de la autoridad demandada en el juicio de nulidad, debe indemnizar al particular de los daños y perjuicios causados, ya en sede administrativa ya jurisdiccional, por derivar de un acto antijurídico. De ahí que se debe demandar el pago de la indemnización no sólo el ocasionado al momento de la emisión del acto de autoridad sino por las consecuencias posteriores que contrajo.

En ese sentido, en la resolución antes comentada, se estipula un criterio en donde las nociones de “daños” y “perjuicios”, llevan a la conclusión de que no debe entenderse a la erogación por concepto de honorarios profesionales como parte de las Costas en un juicio, sino como un menoscabo que sufre el patrimonio del gobernado a raíz de la actuación ilegal de la autoridad, es decir, un daño ocasionado como consecuencia de la emisión de un acto irregular, noción que guarda mayor similitud con el concepto de daños establecido en la normatividad interna y el derecho convencional, por lo que debe entenderse que forma parte de la indemnización que el particular tiene derecho a recibir de conformidad con el cuarto párrafo del artículo 6° de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Consecuentemente, el Tribunal Colegiado de Circuito resolvió conceder el Amparo a la quejosa, aplicando el contenido de la norma interna, el derecho convencional y la aplicación del Principio Hermenéutico *pro personae*, considerando que la única interpretación del derecho del gobernado a reclamar el pago de la indemnización de daños y perjuicios previsto en el artículo 6° de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, consiste en que poder reclamar el menoscabo económico sufrido a causa de la actuación irregular del Estado, incluye

los gastos de honorarios de los abogados que llevaron el juicio de nulidad necesario para obtener la declaración de nulidad de los actos de autoridad, porque es un daño ocasionado en vía jurisdiccional que derivó como consecuencia de un acto irregular de la autoridad emitido en sede administrativa.

Esto es así, porque el Tribunal considera que hay un daño, cuando los actos de la administración son realizados de manera ilegal o anormal, es decir, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración, lo cual sucedió en los supuestos que fueron reclamados por la quejosa en los juicios de nulidad y donde se obtuvo la nulidad lisa y llana, y por ende, al haberse demostrado la ilegalidad de los actos, le causó una obligación a pagar los honorarios del profesionista que requirió para comparecer a juicio y obtener tales resoluciones.

Tal y como se desprende de la sentencia analizada, de los argumentos de los Magistrados resolutores, consideran que los Juzgadores al resolver, deberían aplicar el derecho convencional y el Principio Hermenéutico *pro personae* contenido en el artículo 1º de la Constitución, esto es, el derecho interno se complementa con los tratados internacionales así como su interpretación que realizan los tribunales internacionales, como lo es la Corte Interamericana de Derechos Humanos cuya jurisprudencia que emite es obligatoria para el Estado Mexicano.

La sentencia analizada sirvió como antecedente para dar origen a la siguiente tesis aislada:

INDEMNIZACIÓN POR DAÑOS Y PERJUICIOS A FAVOR DEL CONTRIBUYENTE. EN APLICACIÓN DE LA NORMA INTERNA, EL DERECHO CONVENCIONAL Y EL PRINCIPIO PRO PERSONAE, PUEDEN RECLAMARSE LOS HONORARIOS DE LOS ABOGADOS QUE LO REPRESENTARON EN EL JUICIO DE NULIDAD CORRESPONDIENTE, COMO PARTE DE AQUÉLLA. La indemnización por daños y perjuicios a favor del contribuyente, establecida en el artículo 6o., párrafo cuarto, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, puede derivar de: i) una pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio; ii) la privación de cualquier ganancia lícita que debería haberse

obtenido; iii) los gastos efectuados con motivo de los hechos y las consecuencias de carácter pecuniario; no obstante, el otorgamiento de los pagos correspondientes por este tipo de daño, deberá determinarse con base en ciertos criterios de valoración, sin incluir el relativo a que el Estado se presume siempre solvente, lo que no implica que los juzgadores deban condenarlo a satisfacer indemnizaciones excesivas solicitadas por las partes; por lo cual, siempre debe analizarse la naturaleza del daño ocasionado, la valoración de los derechos lesionados y el grado de responsabilidad de los sujetos involucrados. En ese sentido, por nociones de "daños" y "perjuicios", no debe entenderse a la erogación por concepto de honorarios profesionales, como parte de las Costas en un juicio, sino de los daños -por ser un menoscabo que sufre el patrimonio del particular a raíz de la actuación ilegal de la autoridad, como consecuencia de la emisión de un acto irregular al incumplir con la obligación esencial de acatar la normatividad y que se materializa en sede jurisdiccional- establecido en la ley interna y el derecho convencional, que forma parte del pago que el particular tiene derecho a recibir; de ahí que su importe sea reclamable como indemnización. Consecuentemente, aplicando el contenido de la norma interna, el derecho convencional -obligatorio para el Estado Mexicano- y el Principio Hermenéutico pro personae, pueden reclamarse los honorarios de los abogados que representaron al contribuyente en el juicio de nulidad, necesario para obtener la invalidez de los actos de autoridad, porque es un daño ocasionado en vía jurisdiccional que derivó como consecuencia de un acto irregular de la autoridad emitido en sede administrativa.¹⁴³

Lo anterior, constituye un importante antecedente para el Derecho Administrativo, ya que si bien, el artículo 6º de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, no contempla la condena al pago de Gastos y Costas en favor del particular, lo cierto es que, el artículo 109 Constitucional, como el propio artículo 6º de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, contemplan el pago de "Daños y Perjuicios" al particular, con motivo de una

¹⁴³ Tesis XI.1o.A.T.28 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. II, marzo de 2014, p.1782.

actividad administrativa irregular, es decir que no se le deja del todo desprotegido, para reclamar el daño sufrido en su patrimonio, aunque quizás si, una desventaja de derechos frente al Estado, para que éste sea condenado de oficio cuando haya actuado de manera ilegal.

Si bien es cierto, encontramos un importante antecedente donde mediante la sentencia antes referida, se le otorga al particular la posibilidad de que se le indemnice por concepto de “daños y perjuicios”, no es menos cierto que para acreditar el daño causado al patrimonio con motivo de la actuación irregular de la autoridad, resulta difícil, pues además de tramitarlo mediante un procedimiento incidental, requiere demostrarse el daño causado al patrimonio o bien, lo que se dejó de percibir por motivo de comparecer a juicio, lo que no siempre ocurre, por la dificultad para demostrarlo.

Tal y como lo advertimos del litigio antes comentado, el ciudadano actor, quien para lograr obtener el monto reclamado, tuvo que acudir a instancias mayores para que declararan el derecho que tenía a recibir la cantidad de dinero reclamada que le generó la mala actuación del Estado, en donde después de una serie de criterios no uniformes, se logra obtener como daños y perjuicios, los que, no siempre serán fáciles de acreditar, dada la naturaleza de los mismos, sin embargo, el nuevo criterio antes abordado, es un antecedente importante, donde se tutela el Derecho de Justicia del ciudadano, para recuperar el dinero invertido causado por la mala actuación del Estado.

Aun y cuando lo anterior viene a ser un antecedente para que quienes resuelven comiencen a tutelar a toda costa los Derechos de los ciudadanos, incluido el de la Justicia, considerando los gastos de honorarios de abogado requeridos para comparecer a solicitar la Justicia debida dentro de los Daños y Perjuicios, constituyendo un criterio esperanzador para el particular de alcanzar una mayor Justicia frente al Estado, lo cierto es que, el ciudadano legalmente aun cuenta con una desventaja frente a éste, ya que para acreditar los daños y perjuicios, resulta mayor esfuerzo y quizás instancias donde se considere un criterio como el antes analizado.

Por lo que, si bien, en todo procedimiento judicial, el ciudadano requerirá no sólo de contratar los servicios profesionales de un experto en derecho, sino además invertir en todo gasto tendiente a preparar la defensa de sus intereses, y en virtud de ello, quizás sea conveniente analizar que la legislación administrativa actual, es inadecuada en establecer únicamente el derecho al ciudadano para reclamar daños y perjuicios por la irregular actuación del Estado, ya que no siempre se podrán acreditar, o bien, se tendrá que recurrir a más instancias hasta alcanzar un criterio de un Juez con criterios más novedosos y amplios; y en lugar de ello, tomar en cuenta y voltear a observar la figura de los Gastos y Costas, los que siempre ocurrirán, incluyendo los honorarios del profesionista en derecho que haga valer los intereses del ciudadano, lo que coloca al ciudadano en una desventaja frente al Estado, al momento de comparecer al litigio administrativo.

Encontramos entonces que con la sentencia antes analizada, se traen criterios novedosos por parte de los Juzgadores, donde al advertir que la legislación actual no contempla la condena de Gastos y Costas, sin embargo, al considerar que el ciudadano se ha visto obligado a acudir a los Tribunales a solicitar la impartición de Justicia, obteniendo resolución favorable y para ello haber invertido una serie de gastos económicos causados por la ilegal actuación del Estado y aplicando el Principio *pro personae*, consideran los gastos realizados dentro de la figura de Daños y Perjuicios la cual le concedió el legislador al ciudadano.

Para que de esta manera, el ciudadano pueda recuperar los gastos realizados como el pago de honorarios al profesionista que logró defenderlo en Tribunales, y aunque resulta un criterio novedoso, pues los Juzgadores de oficio, no tienen expresamente permitido condenar a las partes a la indemnización correspondiente, y además no lo hacen como ocurre en otras materias, el criterio con el que resolvió el Amparo el Tribunal Colegiado de Circuito, en la actualidad resulta poco frecuente.

Sin embargo puede ser el parteaguas para comenzar a buscar una mayor Justicia para el particular frente al Estado, ya que no debemos perder de vista que aun y cuando se determinó incluir el gasto dentro de los daños y perjuicios, los honorarios del abogado, se comprenden dentro del concepto de lo que constituyen

los Gastos y las Costas, quedando además pendientes los demás gastos realizados con motivo de todo el juicio, los cuales fueron intocados en dicha sentencia.

3.5 Justicia Administrativa en el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán

En relación a todo lo anterior, retomamos el Código de Justicia Administrativa para el Estado de Michoacán, el cual en su artículo 192 contempla el que no habrá condena al pago de Gastos y Costas, y que cada parte se hará responsable de sus propios gastos, sin embargo, en su artículo siguiente, contempla al igual que la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, la posibilidad de reclamar el pago de daños y perjuicios, que como a nivel federal, es casi nula, pues resulta difícil demostrar el daño causado con motivo de la actuación irregular.

Al igual que ocurre a nivel federal, en Michoacán, el ciudadano con la imposibilidad legal que tiene principalmente de recuperar los gastos realizados con motivo del juicio administrativo, quizás le resulte más atractivo cumplir con el Acto Administrativo aun y cuando este no se ajuste al Principio de Legalidad y peor aún, le cause un perjuicio en su patrimonio, pues le resulta costoso acudir a ejercer su derecho a la Justicia, además de que puede ser lento y complicado obtener una resolución favorable, por lo que la imposibilidad de condenar en Costas a la Administración atenta en contra de la garantía de un debido acceso a la Justicia, quedando esta última como una mera regla de cálculo, según lo refiere Casino Rubio.¹⁴⁴

Así mismo generando consecuencias mayores, ya que, por un lado, al no condenarse a ninguna de las partes al pago de Gastos y Costas, puede causar diversos escenarios poco deseables tanto para el ciudadano, como para el Estado, ya que, las Autoridades al no tener temor a ser condenadas, probablemente no se sientan obligados a cumplir las normas del Derecho Administrativo, y podrán continuar generando actos administrativos ilegales o con discrecionalidad, ya que

¹⁴⁴ Casino Rubio, Miguel, op. cit. pp. 297-298.

advierten que el ciudadano por temor a acudir a los Tribunales a perder tiempo y dinero, y verse inmersos en un trámite costoso y tardado, terminarán por cumplir el Acto Administrativo, lo que no siempre ocurre así.

Lo anterior se ve reflejado, ya que en el caso concreto de Michoacán, en el año de 2019, hubo un incremento de más del 20% respecto del año anterior, de actos emitidos por Autoridades Estatales que fueron ilegales, que han provocado que los particulares estén inconformes con dichas actuaciones y en consecuencia acudan al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado a solicitar Justicia, ello con base a las demandas presentadas por particulares en contra de los actos administrativos emitidos por Autoridades Estatales.

Por otro lado, es importante señalar que, de igual forma, se observó dentro del mismo periodo, un incremento de casi el 50% de sentencias emitidas por el Tribunal en favor de los particulares, es decir, que acreditaron sus pretensiones y donde se declara la nulidad del Acto Administrativo que originó el juicio administrativo correspondiente.

Según se desprende de la siguiente tabla:¹⁴⁵

Concepto	2018	2019	% de Incremento respecto al año anterior
Demandas presentadas por ciudadanos	1,857	2,235	20.35%
Sentencias en favor del ciudadano	972	1,430	47.11%

¹⁴⁵ Elaborado por la autora con datos del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán, México, 2018, 2019, https://www.tjamich.gob.mx/view-box_2018/contenidos.php?ta=na35fxxix&te=2&year=2019, https://www.tjamich.gob.mx/view-box_2018/contenidos.php?ta=na35fxxix&te=2&year=2018, consulta 01 febrero 2020.

Lo anterior significa que hoy en día, a pesar de la evolución tan importante que ha tenido el Derecho Administrativo en nuestro país y que la legislación mexicana contemple la obligación a las Autoridades de actuar en estricto apego a la ley, cumpliendo con los requisitos Constitucionales, evitando que actúen a su discrecionalidad, para darles certeza a los ciudadanos de que estas actuaciones sean emitidas bajo el Principio de Legalidad.

Lo cierto es que en los últimos años se ha visto un incremento de las demandas planteadas por particulares en contra de dichas actuaciones, ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, en el caso de Michoacán, y si bien es cierto, según las estadísticas del propio Tribunal, estas demandas son favorables en su mayoría a los particulares, lo que podría interpretarse que estamos en presencia de una situación donde el Estado, a través de sus autoridades administrativas, ha incrementado su actuación irregular, y los ciudadanos se han visto en la necesidad de acudir a Tribunales, en donde si bien, pueden acreditar la irregularidad de la actuación administrativa, al final del juicio ya habrán quedado en desventaja al tener que hacer erogaciones económicas con motivo de actuaciones administrativas irregulares, que no tenían razón de ser, o bien, se podían solucionar en instancias administrativas.

Es decir, que las Autoridades, en este caso Estatales, las cuales se encuentran obligadas a actuar conforme a derecho y en estricto acatamiento a la ley, teniendo atribuciones específicas para actuar y hacer valer la misma ley, iniciando Procedimientos Administrativos según sea el caso y emitiendo Actos Administrativos dirigidos a particulares, lo cierto es que esto no ha ocurrido así, ya que tales actuaciones administrativas no se ajustan al Principio de Legalidad, violentando los derechos fundamentales Constitucionales de los particulares.

Con ello se ha ocasionado, además de una grave situación que violenta los Derechos Humanos de los ciudadanos, como lo es el de Justicia, y la actuación del Estado bajo el Principio de Legalidad, lo que se consagró para otorgarle al particular certeza de la actuación del Estado, ya no ocurre así, situación que a su vez genera que se pierda la confianza y credibilidad en dichas Instituciones.

De la situación analizada en el año 2019, cerca del 80% del total de las resoluciones emitidas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán fueron favorables a los particulares, entre las que confirmaron el Acto Administrativo o declararon la nulidad del mismo, según se puede advertir de los siguientes datos:¹⁴⁶

Total de sentencias emitidas en 2019	1,812	100%	
Sentencias en favor del ciudadano	1,430	78.9%	
Sentencias en favor de la Autoridad	382	21.08%	

De lo anterior, se pueden advertir dos aspectos importantes, por un lado, que se les imparte una Justicia por parte del Tribunal donde se valoran los argumentos expuestos en su demanda, así como las pruebas ofrecidas, y que de acreditar sus pretensiones, se resuelve de una manera en que se obtenga resolución favorable, declarando la nulidad de la actuación administrativa que originó dicho juicio administrativo, lo cual es un aspecto positivo, sin embargo, por otro lado, tenemos un aspecto negativo, en el que tal situación demuestra la irregularidad con la que actualmente actúan las Autoridades Estatales, pues al resultar favorable un juicio administrativo al ciudadano, en donde interviene el particular frente al Estado reclamando la nulidad de cierto acto administrativo, y al obtener resolución favorable, se prueba la actuación irregular realizada por las Autoridades, que de no haberse impugnado, los ciudadanos se hubiesen visto obligados a cumplir.

Ello a su vez, provoca dos situaciones graves, la primera es que, si bien el particular que acredite sus pretensiones en el Tribunal, al finalizar el Juicio Administrativo planteado, seguido de todas sus etapas, obtendrá una resolución favorable que declare la nulidad del Acto Administrativo, motivo por el cual no estará obligado a cumplir con los efectos que pretendía causar dicho Acto Administrativo,

¹⁴⁶ Elaborado por la autora, con datos del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán, México, 2019, https://www.tjamich.gob.mx/view-box_2018/contenidos.php?ta=na35fxxix&te=2&year=2019, consulta 01 febrero 2020.

lo cierto es que el particular ya habrá realizado erogaciones económicas con motivo del juicio, que no serán recuperables, ello en relación al artículo 6º del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán el cual recordemos que expresamente establece que no habrá lugar a la condena en pago de Gastos y Costas, y que cada una de las partes que intervenga en el juicio se hará responsable de los que se originen.¹⁴⁷

La segunda, es que el Estado a través de sus autoridades, en este caso, en Michoacán, aun y cuando están obligadas a actuar bajo los Principios Constitucionales de legalidad y cumplir con la respectiva fundamentación y motivación al momento de la emisión de sus actos y respetar el derecho humano del debido proceso y garantizar el acceso a la Justicia, se encuentran emitiendo actos que no están ajustados a ese Principio de Legalidad, lo que genera violaciones a derechos humanos de los ciudadanos, que a su vez pueden afectar el patrimonio de a quien va dirigido dicho acto, y por su parte, provoca desconfianza por parte de los ciudadanos y les hace perder legitimidad frente a la sociedad Michoacana.

Además provoca que los particulares se vean obligados a ejercer sus derechos, optando por un medio de defensa para hacer valerlos debidamente, y bien, tal y como se mencionó en el capítulo anterior, cuenta con la opción de un recurso administrativo, el cual puede interponer ante la propia autoridad emisora del acto, en el que pueda exponer los agravios que considera le causan dicho acto, y ofrecer las pruebas en la etapa correspondiente, según lo establecido en el Código de Justicia Administrativa para el Estado de Michoacán, o bien, optar por un juicio administrativo en contra de la Autoridad, el cual se interpondrá ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán.¹⁴⁸

Para el caso de que el particular opte por el Recurso Administrativo, éste será resuelto por la propia autoridad que emitió el acto, por lo que podríamos cuestionar si efectivamente ¿la Autoridad sería capaz de reconocer que emitió un acto administrativo sin ajustarse al Principio de Legalidad? Nos gustaría pensar que sí,

¹⁴⁷ Código de Justicia Administrativa para el Estado de Michoacán de Ocampo, *vigente*.

¹⁴⁸ *Idem*.

pero sería un tanto difícil imaginar que una autoridad que emitió un acto administrativo con el cual pretendía causar efectos jurídicos en la esfera del particular, al resolver el recurso administrativo interpuesto por ese particular, resolviera en el sentido de que su actuación fue ilegal.

Si bien, de presentarse la situación particular antes descrita, sería lo ideal que la Autoridad Administrativa resolviera el recurso planteado en favor del particular que lo interpuso, en el sentido de que declarara su actuación ilegal, de ser el caso, y seguramente el legislador al crear el Código de Justicia Administrativa para el Estado, y contemplar un Recurso Administrativo como medio de defensa para el particular, lo que pretendía era garantizarle al particular un debido acceso a la Justicia, en el que, dentro de un Procedimiento Administrativo, y sin tener que acudir ante un Tribunal Administrativo, pudiera hacer valer sus derechos y medios de defensa, pretendiendo que la autoridad se ajustara a dichos derechos, respetándolos a todo ciudadano y brindándoles un acceso a la Justicia.

Tal es el caso que no siempre ocurre así, y por tal motivo, el Estado se vio obligado a modificar las garantías de Justicia en el ámbito del Derecho Administrativo, pues con el Recurso Administrativo no bastaba para garantizar a los ciudadanos un debido acceso a la impartición de Justicia, y es por ello, que tal y como se analizó en el capítulo anterior, después fueron creados los Tribunales Administrativos, para que en caso en que la Autoridad Administrativa no resolviera el recurso interpuesto por el particular acorde a derecho y continuara violentando los derechos del ciudadano, éste pudiera contar con otra opción para hacer valer sus derechos, acudiendo a un organismo ajeno al procedimiento administrativo, capaz de impartir Justicia y resolver si efectivamente la autoridad administrativa al emitir el acto, había violentado los derechos fundamentales de la persona, y por ende declarar la nulidad del acto administrativo.

Se dice que el derecho no llega a ser asimilado, en su unidad y grandeza, por el ciudadano actual, es decir, la defensa del ordenamiento jurídico no es la que mueve al ciudadano a acudir al proceso, ni siquiera la injusticia de que es víctima, sino el valor del bien o interés atacado. Dicho en otros términos, es el interés

material o económico, la fibra más sensible sin duda de la sociedad actual, la que de ser dañada requerirá la búsqueda de justicia mediante la satisfacción judicial.¹⁴⁹

Es decir, cuando la Autoridad Administrativa notifica a un particular el Acto Administrativo que le es dirigido, el cual la autoridad al emitirlo pretendió que causara efectos jurídicos, tal como lo puede ser una multa, una sanción, etc. Lo cierto es que, el particular generalmente reconocerá si dicha actuación la merece, y de no ser así o verse afectado en su patrimonio, es entonces que decide ejercer sus derechos, optando por interponer un medio de defensa, buscando que no se le violenten sus derechos, se afecten sus intereses económicos o bien, su patrimonio, ello, mediante la revocación de la actuación administrativa, si opta por el recurso administrativo, o bien, por la declaración de la nulidad de la actuación administrativa, si opta por el juicio de nulidad.

La cuestión es que, aun y cuando obtenga resolución favorable al haber acreditado sus pretensiones y se declare nulo el Acto Administrativo y éste no produzca efectos en el campo jurídico, el patrimonio del particular se verá afectado con motivo de la tramitación de su medio de defensa, sea el Recurso Administrativo o más aun cuando acuda al Tribunal a interponer un Juicio Administrativo, pues tal y como se desprende del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán, no se le condenará a las partes al pago de Gastos y Costas erogados con motivo de la tramitación del juicio;¹⁵⁰ coartando así el debido acceso a la Justicia de los particulares, pues, debemos recordar, que en la Convención Americana de Derechos Humanos de la cual forma parte nuestro país, se consagra esta como un derecho humano que debe respetar toda institución o autoridad, y que además debe ser gratuita.

Y si bien es cierto, el Juzgador, al declarar la nulidad del Acto Administrativo, mediante resolución podrá imponer la condena a cargo del Estado y en favor del particular, es unicamente para el concepto de “daños y perjuicios”, según lo dispuesto por el artículo 278 del Código de Justicia Administrativa del Estado, sin embargo, pocos son las resoluciones que se pronuncian sobre esto, y que como lo

¹⁴⁹ Casino Rubio, Miguel, op. cit. p. 296.

¹⁵⁰ Artículo 192 del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, *vigente*.

advertíamos, resulta muy difícil que el ciudadano pruebe el daño o perjuicio causado con motivo de la actuación administrativa irregular, lo que la falta de esta condena puede provocar que los ciudadanos pierdan la credibilidad en las Autoridades Administrativas Estatales.¹⁵¹

Encontramos en las Costas un serio enemigo para alcanzar una Justicia en el Derecho Administrativo, que por otro lado, ocasiona que las Autoridades continúen emitiendo tanto Actos Administrativos irregulares, así como el que no se solucionen los Recursos en instancias administrativas, ya que no tienen temor a que se les condene en Costas, y probablemente esperando que el ciudadano prefiera optar por cumplir el Acto Administrativo aun y cuando este sea ilegal, o peor aún, espera que cometa un acto de corrupción, logrando el servidor público que emite el acto, obtener un beneficio económico.

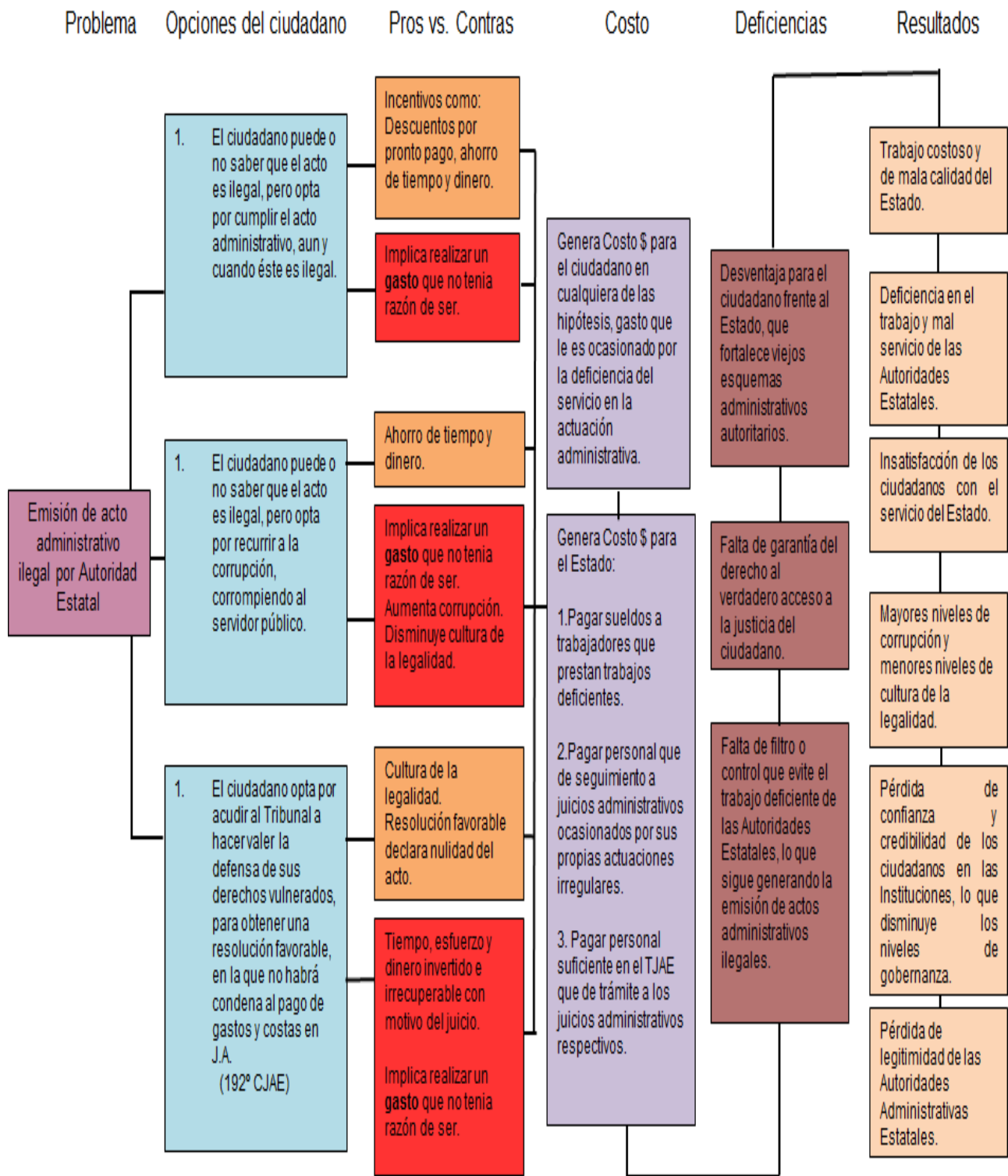
Lo anterior refleja una cuestión grave para nuestro Estado, ya que por una parte, las Autoridades reflejan el aumento de sus actuaciones administrativas irregulares dirigidas a los particulares, lo que nos muestra la poca eficiencia con la que éstas se conducen, y por otra, los ciudadanos cada vez se ven más obligados a comparecer a defenderse ante los Tribunales, por actuaciones irregulares, que aun y cuando obtengan sentencia favorable, ya les habrán causado un gasto económico por acudir a solicitar la Justicia, lo que disuade al particular a cometer otras actuaciones no buscadas, que bajan los niveles de cultura de la legalidad.

A continuación, se presenta un esquema que refleja el sistema actual que encontramos en materia del acceso al Derecho a la Justicia Administrativa en el Estado de Michoacán, de la siguiente manera:¹⁵²

¹⁵¹ Tovar Reyes, Daniel y Rodríguez Camarena, Carlos Salvador, “La Justicia Administrativa en el Estado de Michoacán. Implicaciones y Retos”, *Ciencia Jurídica*, Universidad de Guanajuato, División de Derecho, Política y Gobierno, Departamento de Derecho, Vol. 5, núm. 10, 2016, p. 219

¹⁵² Diagrama elaborado por la autora.

“Aumento de actos administrativos ilegales por Autoridades Estatales”



Capítulo 4. Análisis de la figura de Gastos y Costas en materia administrativa en la Legislación de España.

Sumario: **4.1** Gastos y Costas en materia Administrativa en la Legislación Española **4.2.** Ley 29/1998, de lo Contencioso Administrativo **4.3** Principio del Vencimiento Objetivo **4.4** Procedimiento de recuperación de Costas Procesales **4.5** Propuesta a la reforma de Ley 29/1998

4.1 Gastos y Costas en materia administrativa en la Legislación Española

Para realizar un análisis comparativo en lo referente a la figura de condena de Gastos y Costas en materia administrativa de nuestra legislación con un diverso país como lo es España, tendremos que adentrarnos a conocer qué regula la legislación de este país, desde su Constitución, así como de sus leyes derivadas, el propósito de su creación, así como modificaciones y reformas, cómo funciona su sistema de impartición de Justicia y todo lo relacionado a la materia contenciosa administrativa, para así tener un panorama amplio de su funcionamiento, para que posteriormente nos facilite la comparación entre ambos, obteniendo los puntos importantes de cada uno de ellos.

Debemos partir por un análisis de la Constitución Española, la que interesantemente es de reciente creación, pues fue publicada y entró en vigor en el año de 1978, la cual nace del deseo de establecer Justicia, libertad y seguridad para los ciudadanos Españoles, así como para mantener un orden económico social y justo, en la que se establecen leyes con la finalidad de promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos sus ciudadanos una digna calidad de vida, así como para establecer una sociedad democrática cada vez más avanzada.¹⁵³

Dentro de esa búsqueda de ampliar las garantías otorgadas a los ciudadanos en la que se crea dicha Constitución, acertadamente se le da suma importancia al derecho a la Justicia, contemplándose así la garantía del debido acceso a la

¹⁵³ Constitución Española, *vigente*.

Justicia, específicamente en su artículo 24, en el que se establece el derecho que tienen todas las personas a obtener tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión.¹⁵⁴

De igual forma, dentro de la misma búsqueda de garantizar a los ciudadanos un debido acceso a la Justicia, se contempla la garantía que los ciudadanos tienen de acceder a una Justicia en la que resuelva su controversia un Juez ordinario predeterminado por la ley, así como el derecho a la defensa y a la asistencia de letrado, a ser informados de la acusación formulada contra ellos, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismos, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia.¹⁵⁵

Encontramos entonces que el fundamento Constitucional del derecho a una Justicia, lo encontramos dentro del artículo 24 Constitucional, en el que se les reconoce la garantía a los ciudadanos Españoles a tener acceso a una debida Justicia, para que éstos puedan comparecer ante el Tribunal competente a hacer valer la defensa de sus derechos, sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, constituyendo este el parte aguas al ser el derecho Constitucional del que derivarán todas las leyes creadas encaminadas a garantizar una Justicia a sus ciudadanos.

Por otro lado, es importante resaltar que, dentro de los artículos Constitucionales, encontramos una relación estrecha del control de legalidad de las actuaciones de Autoridades, con el acceso a la Justicia de los particulares, pues al enfrentarse éstos o ser sujetos de una actuación irregular, el artículo 106 contempla que serán los Tribunales quienes controlen la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines específicos para los que fueron creadas; de igual forma se les garantiza a los ciudadanos en los términos establecidos por la ley, el derecho que gozan a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del

¹⁵⁴ *Idem.*

¹⁵⁵ *Idem.*

funcionamiento de los servicios públicos y que hayan acudido al Tribunal competente a hacer valer sus derechos.

De igual forma dentro del artículo 121 se establece que los daños causados por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, darán derecho a una indemnización a cargo del Estado, conforme a la ley,¹⁵⁶ de lo que encontramos no nada más un complemento de la garantía de acceso a la Justicia específicamente en materia administrativa en unión al control de legalidad, sino que además constituye un antecedente para que al particular se le pueda indemnizar por haberle sido causado un daño en sus bienes y derechos.

Artículos Constitucionales que por su estrecha relación se complementan en lo relativo a 3 cuestiones importantes, la garantía del debido acceso a la Justicia con el que cuentan los ciudadanos, al control de legalidad de las actuaciones de Autoridades Administrativas a las que están sometidas éstas para actuar, así como el derecho que el individuo tiene de que le sea indemnizado el daño causado por una mala actuación del Estado a través de sus Autoridades, siempre y cuando haya accedido a ejercer su derecho a la Justicia y sea demostrada la mala actuación de la Autoridad.

Si bien es cierto, la Constitución Española, otorga a los ciudadanos una garantía de tutela efectiva a la impartición de Justicia en la que se resuelva la controversia presentada ante un Juez correspondiente, quien hará valer todas sus garantías y que además, se les garantiza el derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea causada por el funcionamiento del servicio público, debemos saber que una de las ideas principales para la creación de la reciente Constitución Española fue la de revolucionar las garantías que el Estado otorgaba a sus ciudadanos, específicamente para establecer una sociedad democrática avanzada.

Para ello, se le da una gran importancia a la legislación contenciosa administrativa, la que se considera como pieza fundamental para garantizar un Estado de Derecho, y a la que además se le atribuye la función de controlar la

¹⁵⁶ *Idem.*

actuación administrativa para garantizar la legalidad de la misma, protegiendo los intereses y derechos legítimos de los ciudadanos frente a extralimitaciones de la Administración, creando así la Ley 29/1998, el 13 de julio de 1998.

4.2. Ley 29/1998, de lo Contencioso Administrativo

Es importante mencionar que si bien es cierto, previo a la creación de la Ley 29/1998 de lo Contencioso Administrativo, ya existía una ley en la materia, la cual fue creada desde el año 1845 y modificada en el año 1956, ya que España ha incluido desde tales años en su legislación la regulación de la actuación del Estado y su relación con los ciudadanos, no es menos cierto que la Constitución de 1978 influyó en la legislación de todo el país, trayendo como consecuencia su influencia para la creación de leyes más revolucionadas que buscaban un mejor funcionamiento dentro de la sociedad, creando así en materia contencioso administrativa la nueva Ley 29/1998, que se encuentra vigente hasta hoy en día.

Los derechos Españoles se han extendido a lo contencioso administrativo desde años muy anteriores, ésta última Ley publicada en 1998, tuvo una gran impacto producido por la Constitución de 1978 para su creación, puesto que se dice que fue hasta el año de 1978 que se garantizan plenamente los postulados de un Estado de Derecho en España, y que a partir de ese año, se fueron poco a poco garantizando derechos como el de la tutela judicial efectiva de sus derechos e intereses legítimos, el sometimiento de la Administración pública a la ley y al derecho y el control de la potestad reglamentaria y de la legalidad de la actuación administrativa por los Tribunales, tal y como lo analizamos en los propios artículos Constitucionales.

La proclamación de nuevos y más amplios derechos y principios en la Constitución Española de 1978 y su eficacia jurídica directa influyeron directamente para la creación de la Ley Contenciosa Administrativa de 1998, mejor conocida como Ley 29/1998, y según su exposición de motivos, trajo como consencuencia la derogación implícita de aquellos preceptos de la anterior Ley Jurisdiccional que

establecían limitaciones en el acceso a los recursos, procedimientos o instancias, carentes de justificación en un sistema que se pretendía ser democrático.¹⁵⁷

Se considera la creación de la Ley 29/1998 como una ley innovadora para el derecho administrativo español, puesto que si bien, anteriormente existía legislación en la materia contencioso administrativa, ésta se encontraba reducida, y basada en esquemas burocráticos, dejando de garantizar al ciudadano una debida protección o tutela de sus derechos frente a la actuación administrativa, además que dejaba casi intocada la cuestión de control de legalidad de las actuaciones de las Autoridades Españolas, por lo que se comenzaban a presentar problemas sociales, ya que la emisión de actos administrativos que los ciudadanos españoles consideraban ilegales aumentó, trayendo como consecuencia no solo afectación en la eficiencia de la impartición de Justicia en los litigios al haber aumentado el número de estos, sino que traían a la luz la ilegalidad y poca eficiencia del desempeño de la administración al momento de actuar.

La reforma a la Ley que da lugar a la de 1998, pretende garantizar la plenitud material de la tutela judicial en el orden contencioso-administrativo y el criterio favorable al ejercicio de las acciones y recursos y a la defensa de las partes, siendo muy incluyentes con el ciudadano, sin concesión alguna a las partes, sea Estado o ciudadano, sino que se busca conseguir un equilibrio entre las garantías, tanto de los derechos e intereses públicos y privados en juego como del acierto y calidad de las decisiones judiciales, con la celeridad de los procesos y la efectividad de lo juzgado constituyó uno de sus ejes principales, pues se dio cuenta de que la impartición de una Justicia, si era tardía, meramente cautelar o no plena, no satisfacía el derecho que reconoce el artículo 24 Constitucional.¹⁵⁸

Es importante hacer notar que al crear esta Ley, se sabía que para lograr una Justicia ágil y de calidad no bastaba unicamente una reforma legal, puesto que también había que controlar la legalidad de las actividades administrativas, mediante vías complementarias para evitar la proliferación de recursos innecesarios y para ofrecer fórmulas poco costosas y rápidas de resolución de numerosos

¹⁵⁷ Ley 29/1998, España, *vigente*.

¹⁵⁸ *Idem*.

conflictos, sin embargo, constituye el pilar para comenzar este nuevo camino a un sistema más democrático en el régimen legal de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, en su doble función garantizadora y creadora de derechos, que debía comenzar a adaptarse a las condiciones del momento para hacer posible aquel objetivo.

Se puede decir entonces que la Ley 29/1998 tiene un doble aspecto, ya que es continuista y profundamente renovadora, puesto que si bien, para su creación no pudieramos decir que se partió de cero, sino del contenido de las leyes contencioso-administrativas previamente existentes, en cuanto al esquema procedimental, es decir, procedimiento, partes, etapas, términos, la naturaleza de regulación entre ciudadanos y Estado, lo cierto es que los cambios realizados no fueron meramente un retoque de los derechos, sino que fueron profundos y encaminados a un nuevo modelo donde se garantizara a los ciudadanos el pleno goce de sus derechos en la materia, atendiendo a las circunstancias y problemas de esa época, en los que pudieran acceder fácilmente al sistema de impartición de Justicia, así como a un sistema más eficiente por parte de la administración pública y mejorar la relación entre ciudadanos y administración.

Dentro la exposición de Motivos de la propia Ley, se dice que dentro de esa búsqueda, la Ley atiende a un problema práctico, consistente en asegurar la tutela judicial de los ciudadanos que resulten afectados en sus derechos o intereses por actos que emanan de la Administración Pública, asegurando el beneficio de los interesados y del interés general, así como el sometimiento de la Administración al derecho en todas las actuaciones que realiza en su condición de poder público y en uso de las prerrogativas que como tal le corresponde, garantizando a la ciudadanía el cumplimiento de la Administración en la obligación que le corresponde de actuar conforme a la ley, dejando atrás las actuaciones irregulares que violentan sus derechos.¹⁵⁹

Lo que se pretende es que nadie, persona física o jurídica, privada o pública, que tenga capacidad jurídica suficiente y sea titular de un interés legítimo que tutelar, pueda verse privado del acceso a la Justicia. Por eso la nueva Ley somete

¹⁵⁹ *Idem.*

a control de la Jurisdicción la actividad de la Administración pública de cualquier clase que esté sujeta al Derecho Administrativo, además conserva y enriquece las acciones procesales oportunas y les otorga la importancia para la que fueron creadas, propiciando su debido funcionamiento.¹⁶⁰

Se comenzó a prestar atención a las Autoridades y sus actuaciones dirigidas a la ciudadanía, los actos administrativos, las instancias administrativas y su mal funcionamiento, se creía que la imposibilidad legal de controlar mediante los recursos contencioso-administrativos las manifestaciones de la acción administrativa de manera irregular o ilegal desde hace tiempo criticada, resultaba ya injustificable, y que la crecida importancia de juicios administrativos que concluían confirmando la ilegalidad de las actuaciones de las Autoridades, que pudieron haberse solucionado en instancias administrativas ya no eran justificables a la luz de los Principios Constitucionales.

Una de esas instancias o acciones procesales tomadas en cuenta por la Ley en comento, es el Recurso Administrativo, el cual si bien es cierto ya existía en leyes anteriores, se toma en cuenta de manera especial, haciéndose énfasis en su objeto, recordando la importancia de su creación y promoviendo un mejor funcionamiento del mismo, y sobre este, se hacen algunas de las innovaciones más importantes que la Ley que introduce en el sistema de control judicial de la Administración Española, en el que se trata nada menos que de superar la tradicional y restringida concepción del Recurso Contencioso-Administrativo como una revisión judicial de Actos Administrativos previos, es decir, como un recurso al acto, en el que se dejen de considerar los intereses del promovente para únicamente confirmar el acto, para que en este nuevo modelo se abra definitivamente las puertas para obtener Justicia frente a cualquier comportamiento ilícito de la Administración.

Encontramos entonces que la Ley 29/1998 se crea con un propósito firme de otorgar garantías más amplias a los ciudadanos españoles en materia contenciosa administrativa, para garantizar no solo su mejor y regulada relación con la Administración Pública, sino que ésta última tenga un mayor sometimiento a una ley que le delimite su actuación y le exija una mayor calidad en ella frente a los

¹⁶⁰ *Idem.*

ciudadanos, además de dar a la Administración la oportunidad de resolver el conflicto y de evitar la intervención judicial, buscando conciliar las garantías de eficacia y celeridad del proceso con las de defensa de las partes.

Dentro de su contenido, es importante resaltar el artículo 139 en el que se encuentra la regulación específica de las Costas Procesales, y que inicialmente se crea con un texto que consta de 6 puntos, en los siguientes términos:

1. En primera o única instancia, el órgano jurisdiccional, al dictar sentencia o al resolver por auto los recursos o incidentes que ante el mismo se promovieren, impondrá las costas, razonándolo debidamente, a la parte que sostuviere su acción o interpusiere los recursos con mala fe o temeridad.

No obstante, lo dispuesto en el párrafo anterior, se impondrán las costas a la parte cuyas pretensiones hayan sido desestimadas cuando de otra manera se haría perder al recurso su finalidad.

2. En las demás instancias o grados se impondrán al recurrente si se desestima totalmente el recurso, salvo que el órgano jurisdiccional, razonándolo debidamente, aprecie la concurrencia de circunstancias que justifiquen su no imposición.

3. La imposición de las costas podrá ser a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima.

4. Para la exacción de las costas impuestas a particulares, la Administración acreedora utilizará el procedimiento de apremio, en defecto de pago voluntario.

5. En ningún caso se impondrán las costas al Ministerio Fiscal.

6. Las costas causadas en los autos serán reguladas y tasadas según lo dispuesto en la Ley de Enjuiciamiento Civil.¹⁶¹

Encontramos una regulación de la figura de condena de Costas Procesales que se contiene en 6 numerales establecidos con diversas hipótesis, pero que en su generalidad la legislación establece que se podrá imponer dicha condena en

¹⁶¹ *Idem.*

Costas en primera o única instancia, por el Órgano jurisdiccional, al dictar sentencia o al resolver por auto los recursos o incidentes que ante el mismo se promovieren, a la parte que el Juzgador considerase haber actuado con temeridad o mala fe, sujetándolo a la condición de que el Juez deberá razonar tal imposición si es que el condenado sostuvo su acción o interpuso los recursos con mala fe o temeridad.

La condición implícita que contenía la Ley en el sentido de que sólo se podría imponer la condena en Costas a la parte que hubiese actuado con mala fe o temeridad, ocasionaba que muy pocas o incluso raras veces, se condenara a alguna de las partes al pago de Costas Judiciales, puesto que era muy difícil probar la actuación con temeridad o mala fe de las partes, ya que no se establecía un concepto o delimitación específica del significado de las mismas, lo que a su vez implicaba que cada una de las partes que comparecían al litigio, se hiciera cargo de sus propios gastos, independientemente del sentido de la resolución.

Lo anterior generaba una inconformidad en la ciudadanía que desencadenaba un problema social, ya que en procedimientos administrativos donde los ciudadanos no solo comparecían, sino que además alegaban que operaban cuestiones de ilegalidad, o bien, figuras como la prescripción o caducidad, éstas no eran reconocidas en vía administrativa por las Autoridades emisoras de los actos, dada la ineficiencia o poco desempeño de algunas Administraciones, que consideraban que aun y con esas malas prácticas podrían obtener respuestas favorables por parte del ciudadano que no se atreviera a dar el paso de acudir a los Tribunales.¹⁶²

En los casos en los que el ciudadano al que le habían sido violentado sus derechos, aun y cuando tenía razón que no le había sido reconocida por la propia autoridad en el Proceso Administrativo, y acudía al Tribunal, en defensa de sus derechos a la jurisdicción contencioso-administrativa, se encontraba con que la Administración demandada no optaba por allanarse sino que daba continuidad al juicio hasta que se dictara una sentencia que lo obligara a dictar un nuevo Acto

¹⁶² Calleja Pueyo, Pedro, “La condena en costas a la Administración, ¿un brindis al sol?”, *LegalToday*, España, 2014, octubre 2014, http://www.legaltoday.com/practica-juridica/publico/d_administrativo/la-condena-en-costas-a-la-administracion-un-brindis-al-sol

Administrativo legal, o bien, con todos los requisitos, dejando como consecuencia un aumento de procedimientos en los Tribunales que no eran necesarios y que se podían resolver en instancias administrativas.¹⁶³

La práctica no podía ser más desleal y temeraria pues las Autoridades aun y cuando contaban con elementos expuestos por los ciudadanos, en los que podían concederles la razón en instancias administrativas, evitaban reconocer sus errores dentro del Procedimiento Administrativo, dejando esa declaración al Tribunal correspondiente. Pues bien, abogados reconocidos en España sostienen que ni siquiera en esos casos tan evidentes de manifiesta mala fe y temeridad en la actuación administrativa era fácil obtener una condena en Costas de la Administración demandada.¹⁶⁴

La anterior problemática cobró cada vez más importancia dentro de la sociedad, puesto que por un lado se tenía la inconformidad de la ciudadanía, ya que se creía que su Derecho de acceso a la Justicia se encontraba coartado, al no resolver su controversia en etapas administrativas, desmotivándolos a acudir a Procesos Administrativos y hacer uso de los Recursos Administrativos, prácticamente orillándolos a acudir a Tribunales, lo que implicaba mayor inversión de tiempo y dinero, y por otro lado, al obtener resolución favorable en instancia judicial, demostraba la ineficiencia del trabajo de las Autoridades y su mala fe al actuar, aunque el Juez casi nunca lo declaraba así.

Dadas las circunstancias, el artículo 139 fue reformado por primera vez el 10 de octubre del año 2011 mediante la Ley 37/2011, la cual se realizó con la finalidad de crear medidas de agilización procesal, cuyo objeto era incorporar determinados mecanismos correspondientes para agilizar los procesos en los órdenes civil, penal y contencioso-administrativo, con un propósito común de suministrar a los tribunales instrumentos procesales óptimos para la gestión procesal, con la finalidad de suprimir trámites procesales innecesarios, burocráticos o a sustituirlos por otros más breves, así como a limitar el uso abusivo de instancias judiciales.¹⁶⁵

¹⁶³ *Idem.*

¹⁶⁴ *Idem.*

¹⁶⁵ Ley 37/2011, España, *vigente*.

En dicha Ley, específicamente en lo que corresponde a la materia Contenciosa Administrativa, se establecieron entre algunas otras modificaciones, las relativas a las Costas Procesales, para los procesos de única o primera instancia, estableciendo por primera vez el criterio del Vencimiento Objetivo, el cual viene a dar un giro radical no sólo a la figura y a los derechos de los ciudadanos, sino al funcionamiento de los procedimientos judiciales en la materia, al igual, se otorga la posibilidad de que el tribunal pueda exonerar de las mismas cuando concurren circunstancias que justifiquen su no imposición, regulándose asimismo los supuestos de estimación o desestimación parcial.

4.3. Principio del Vencimiento Objetivo

El Principio del Vencimiento Objetivo, es muy fácil de entender, radica esencialmente en la condena al pago de Costas Procesales que de oficio realiza el Juez que conoce de la controversia administrativa, al dictar sentencia a la parte vencida, es decir, quien no obtuvo resolución favorable, o bien, no acreditó sus pretensiones, quien tendrá que cubrir a la parte contraria, es decir, quien acreditó sus pretensiones y obtuvo una resolución favorable, siendo éste último quien obtenga el beneficio de poder recuperar los gastos realizados con motivo del juicio.

Este Principio cobra relevancia para el Derecho Español, particularmente para la materia contenciosa administrativa, puesto que por primera vez en la historia se concibe la idea de condenar a las partes al pago de Costas dentro de una controversia de carácter administrativo, sin candados o restricciones implícitas que impidan el acceso a ella, lo que se consideró como un importante cambio y avance del derecho administrativo, así como para el propio procedimiento y la evolución de las garantías de los ciudadanos en materia de Justicia, al brindarle la posibilidad de recuperar los gastos invertidos con motivo de acudir a Tribunales.

Recordemos que anterior a la modificación del año 2011, si bien, el Juez tenía la facultad de imponer la condena en Costas, ésta iba supeditada a la actuación con temeridad o mala fe de alguna de las partes, la cual tenía que ser justificada mediante un razonamiento fundamentado en el que se sustentara dicha imposición, lo que implicaba un candado a la figura de condena en Costas a las partes, pues no

existía como tal la definición concreta de temeridad o mala fe, por lo que era prácticamente imposible que se procediera a su imposición, y en muy raras ocasiones se hacía uso de ella.

Con la reforma se libera al Juez de razonar sobre su imposición, ni de condicionar a las partes a haber actuado de mala fe o con temeridad, y no solo lo faculta a su imposición, sino que lo obliga, puesto que la modificación incluye el Principio del Vencimiento Objetivo, entendiéndose que la parte que no logró sus pretensiones será la que cubra las Costas impuestas, y si bien se menciona una salvedad, que es cuando el Juez aprecie o razone presentando ciertas dudas respecto a la imposición y para los supuestos de estimación o desestimación parcial de las pretensiones, planteándose que cada parte abonará las Costas causadas a su instancia y las comunes por mitad, lo cierto es que la regla general de la reforma al artículo opera en el sentido de que habrá condena al pago de Costas a la parte vencida en favor de la que obtuvo resolución favorable.

Dandose una nueva redacción al apartado 1 del artículo 139 de la Ley 29/1998, que queda redactada en los siguientes términos:

1. En primera o única instancia, el órgano jurisdiccional, al dictar sentencia o al resolver por auto los recursos o incidentes que ante el mismo se promovieren, impondrá las costas a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones, salvo que aprecie y así lo razone, que el caso presentaba serias dudas de hecho o de derecho.

En los supuestos de estimación o desestimación parcial de las pretensiones, cada parte abonará las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad, salvo que el órgano jurisdiccional, razonándolo debidamente, las imponga a una de ellas por haber sostenido su acción o interpuesto el recurso con mala fe o temeridad.¹⁶⁶

De la nueva redacción al artículo, específicamente dentro de la fracción 1, se desprende claramente la inclusión del Principio del Vencimiento Objetivo en los

¹⁶⁶ *Idem.*

procedimientos contenciosos administrativos, de la cual las partes podrán tener derecho u obligación de cumplir, según sea el sentido de la sentencia, lo que viene a dar un giro al sistema contencioso administrativo, cuya modificación no sólo perseguía el resarcimiento de las Costas Judiciales a quien le asistiera el derecho, sino que también se buscaba tanto desincentivar el ejercicio abusivo o temerario del derecho de acción cuando no tuviera razón de ser, como la mejor función de la Autoridad tanto en la emisión de sus actos, como en la resolución de las instancias administrativas.

Queda establecido entonces a partir del 2011 en la Ley 29/1998, el Principio del Vencimiento Objetivo para los juicios contenciosos administrativos, excluyendo aquellos que presenten serias dudas de hecho o derecho, pudiendose apreciar la existencia de "dudas de hecho" cuando el juzgador se forje la convicción de que el litigio era la única vía para aclarar determinados extremos fácticos a cuya probanza vaya anudada la estimación o desestimación de las pretensiones, pero de no ser el caso, aplicará en su generalidad el Principio del Vencimiento Objetivo.¹⁶⁷

Cuatro años mas tarde, encontramos la segunda modificación realizada al artículo 139 de la Ley 29/1998, la cual se hace mediante la Ley 7/2015, el 21 de julio del 2015, cuya finalidad era modificar numerales normativos de diversas legislaciones para lograr una Justicia eficaz, además de garantizar el respeto de los derechos fundamentales de todos los ciudadanos españoles y facilitar con ello la paz social, pues se consideraba un elemento estratégico para desarrollar la actividad económica de un país, además contribuye a un reforzamiento de la seguridad jurídica y una mejor relación entre gobierno y ciudadanos.¹⁶⁸

En dicha ley, específicamente en lo que corresponde a la materia contenciosa administrativa, se estableció como modificación principal la relativa al Recurso de Casación, pretendiéndolo reforzar como el instrumento por excelencia para asegurar la uniformidad en la aplicación judicial del derecho. Debemos entender por Recurso de Casación como un recurso un carácter extraordinario, es decir, no de segunda instancia, como podría ser el caso de un recurso de apelación, sino como

¹⁶⁷ Chaves, José Ramón García, op. cit., pp. 16-49.

¹⁶⁸ Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, España, *vigente*.

su propio nombre indica, debe poseer interés casacional, que significa que se opone a la doctrina del Tribunal Supremo o, también, que resuelva puntos cuando exista jurisprudencia contradictoria de las Audiencias Provinciales.¹⁶⁹

El Recurso de Casación procede básicamente contra sentencias definitivas y en algunos casos contra ciertos autos, y el objetivo que mantiene este recurso no es otro que el del interés y aplicación estricta de la ley, mediante el que el Tribunal Supremo, quien es el Órgano competente para conocer del recurso, será quien examine la aplicación del derecho que han llevado a cabo otros Tribunales de menor rango para resolver lo que en derecho corresponda, tiene un efecto suspensivo y otro devolutivo, es decir, que sería lo similar o equivalente a nuestro Juicio de Amparo en México.¹⁷⁰

Entonces dentro de esta modificación a la Ley 29/1998 se determina que el Recurso de Casación podrá ser admitido a trámite cuando invocada una concreta infracción del ordenamiento jurídico, tanto procesal como sustantiva, o de la jurisprudencia, la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo estime que el recurso presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia. Lo anterior con la finalidad de que la casación no se convierta en una tercera instancia, sino que cumpla estrictamente su función de protección máxima de los derechos del ciudadano.¹⁷¹

Si bien es cierto, en dicha Ley se pretende que el Recurso de Casación cumpla su objetivo de protección efectiva de los derechos de los ciudadanos en España, sin embargo, no se pretende que cualquier situación llegue a tal instancia, puesto que lejos de obtener una impartición de Justicia eficiente, se podría saturar de recursos innecesarios que ocasionen la poca eficacia en su resolución, y con tal motivo, al haberse modificado la figura del recurso de casación en la Ley, se incluye en lo correspondiente a la condena de Costas dentro del artículo 139, con la finalidad de que si bien, se incentive a que los ciudadanos acudan a ejercer la

¹⁶⁹ Guerra, Israel, *Todo lo que hay que saber sobre el recurso de casación*, Altermuta Abogados, El jurista, 28 enero 2020, <http://www.eljurista.eu/2020/01/28/todo-lo-que-hay-que-saber-sobre-el-recurso-de-casacion/>

¹⁷⁰ *Idem*.

¹⁷¹ Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, España, vigente.

protección de sus derechos, lo hagan siempre y cuando se tenga un sustento o detrimento en sus derechos, evitando procedimientos sin razón de ser.

Es por ello que se modifica el artículo 139, siendo este último el que se encuentra actualmente vigente, y que queda redactado como sigue:

1. En primera o única instancia, el órgano jurisdiccional, al dictar sentencia o al resolver por auto los recursos o incidentes que ante el mismo se promovieren, impondrá las costas a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones, salvo que aprecie y así lo razone, que el caso presentaba serias dudas de hecho o de derecho.

En los supuestos de estimación o desestimación parcial de las pretensiones, cada parte abonará las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad, salvo que el órgano jurisdiccional, razonándolo debidamente, las imponga a una de ellas por haber sostenido su acción o interpuesto el recurso con mala fe o temeridad.

2. En los recursos se impondrán las costas al recurrente si se desestima totalmente el recurso, salvo que el órgano jurisdiccional, razonándolo debidamente, aprecie la concurrencia de circunstancias que justifiquen su no imposición.

3. En el recurso de casación se impondrán las costas de conformidad con lo previsto en el artículo 93.4.

4. La imposición de las costas podrá ser a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima.

5. Para la exacción de las costas impuestas a particulares, la Administración acreedora utilizará el procedimiento de apremio, en defecto de pago voluntario.

6. En ningún caso se impondrán las costas al Ministerio Fiscal.

7. Las costas causadas en los autos serán reguladas y tasadas según lo dispuesto en la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Con dicha reforma, si bien no viene a cambiar de manera radical la esencia de la figura de condena de Costas, como la reforma anterior, sino que la deja intocada en cuanto a su esencia y el Principio del Vencimiento Objetivo, lo cierto es que, tal figura cobra tanta importancia, que se incluye el máximo recurso en el país, y que lo es el Recurso de Casación, pretendiendo no solo que se recupere el gasto realizado con motivo de su tramitación, sino que los ciudadanos no tengan que acceder a tal instancia por motivos que no sean necesarios, o bien, que sus controversias se solucionen en instancias anteriores, pretendiendo que las Autoridades actúen de manera más eficiente.

La segunda reforma al artículo 139 de la Ley 29/1998 realizada en el año 2015 fue la última modificación que se concretó hasta el día de hoy, y si bien es cierto, se ha pretendido modificar posteriormente, dichas propuestas no han procedido, como más adelante lo analizaremos, y en consecuencia, la redacción que se realiza con la segunda reforma, es la última y la que continúa vigente, operando en la actualidad.

A continuación se muestra un cuadro comparativo de las modificaciones al artículo 139 de la Ley 29/1998 donde tenemos sus cambios y evolución:¹⁷²

¹⁷² Fuente: elaborada por la autora con versiones del artículo 139 de Ley 29/1998 y sus reformas mediante la Ley 37/2011 y Ley 7/2015.

Artículo 139		
Texto Original Ley 29/1998	Reforma mediante Ley 37/2011	Reforma mediante Ley 7/2015
1. En primera o única instancia, el órgano jurisdiccional, al dictar sentencia o al resolver por auto los recursos o incidentes que ante el mismo se promovieren, impondrá las costas, razonándolo debidamente, a la parte que sostuviere su acción o interpusiere los recursos con mala fe o temeridad. No obstante, lo dispuesto en el párrafo anterior, se impondrán las costas a la parte cuyas pretensiones hayan sido desestimadas cuando de otra manera se haría perder al recurso su finalidad. 2. En las demás instancias o grados se impondrán al recurrente si se desestima totalmente el recurso, salvo que el órgano jurisdiccional, razonándolo debidamente, aprecie la concurrencia de circunstancias que justifiquen su no imposición. 3. La imposición de las costas podrá ser a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima. 4. Para la exacción de las costas impuestas a particulares, la Administración acreedora utilizará el procedimiento de apremio, en defecto de pago voluntario. 5. En ningún caso se impondrán las costas al Ministerio Fiscal. 6. Las costas causadas en los autos serán reguladas y tasadas según lo dispuesto en la Ley de Enjuiciamiento Civil.	1. En primera o única instancia, el órgano jurisdiccional, al dictar sentencia o al resolver por auto los recursos o incidentes que ante el mismo se promovieren, impondrá las costas a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones, salvo que aprecie y así lo razone, que el caso presentaba serias dudas de hecho o de derecho. En los supuestos de estimación o desestimación parcial de las pretensiones, cada parte abonará las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad, salvo que el órgano jurisdiccional, razonándolo debidamente, las imponga a una de ellas por haber sostenido su acción o interpuesto el recurso con mala fe o temeridad	1. En primera o única instancia, el órgano jurisdiccional, al dictar sentencia o al resolver por auto los recursos o incidentes que ante el mismo se promovieren, impondrá las costas a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones, salvo que aprecie y así lo razone, que el caso presentaba serias dudas de hecho o de derecho. En los supuestos de estimación o desestimación parcial de las pretensiones, cada parte abonará las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad, salvo que el órgano jurisdiccional, razonándolo debidamente, las imponga a una de ellas por haber sostenido su acción o interpuesto el recurso con mala fe o temeridad. 2. En los recursos se impondrán las costas al recurrente si se desestima totalmente el recurso, salvo que el órgano jurisdiccional, razonándolo debidamente, aprecie la concurrencia de circunstancias que justifiquen su no imposición. 3. En el recurso de casación se impondrán las costas de conformidad con lo previsto en el artículo 93.4. 4. La imposición de las costas podrá ser a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima. 5. Para la exacción de las costas impuestas a particulares, la Administración acreedora utilizará el procedimiento de apremio, en defecto de pago voluntario. 6. En ningún caso se impondrán las costas al Ministerio Fiscal. 7. Las costas causadas en los autos serán reguladas y tasadas según lo dispuesto en la Ley de Enjuiciamiento Civil.

4.4. Procedimiento de recuperación de Costas Procesales

Ahora bien, ha quedada analizada la Legislación Española en cuanto a la regulación de la figura de condena en Costas, en su generalidad y la implicación que consigo trae para las partes, así como sus reformas más significativas en cuanto a la esencia del funcionamiento de la propia figura, el cómo se modifica radicalmente el Principio de condena por Temeridad o Mala Fe, que regía anteriormente, siendo casi nulas las condenas bajo ese sistema, siendo sustituido por el Principio del Vencimiento Objetivo, el cual opera hasta la actualidad.

Sin embargo, es importante adentrarnos al análisis de la parte procesal o bien, el cómo opera en la realidad tal condena de Costas bajo el Principio del Vencimiento Objetivo, es decir, de qué manera se regula y aplica el procedimiento específico para determinar las cuantías, el proceso para su cuantificación, la ejecución, o bien, en caso de que no exista regulación, cómo se lleva a cabo dentro de los procesos.

Si bien, la Ley en materia contencioso administrativa vigente en España, o bien, la Ley 29/1998, dentro del contenido del artículo 139, específicamente en el 4 de sus numerales se menciona que la imposición de las Costas podrá ser a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima, no es menos cierto que a simple vista, dentro del numeral no se especifica una cifra o cuantía delimitada para su imposición, o bien el valor de la cifra máxima, lo que deja por una parte, en incertidumbre a las partes de conocer con precisión a cuanto podrían ser condenados o cuánto podrían recuperar, según sea el caso, y por la otra, en ambigüedad para quien resuelve. Sin embargo, más adelante, dentro del mismo artículo 139 en el numeral 7, menciona que las Costas causadas en los autos serán reguladas y tasadas según lo dispuesto en la Ley de Enjuiciamiento Civil.¹⁷³

Así entonces la Ley específica en materia contenciosa administrativa Ley 29/1998, nos remite a la Ley de Enjuiciamiento Civil, mejor conocida como Ley 1/2000, la que de manera supletoria regulará la cuestión procedimental en Costas. La Ley 1/2000, entró en vigor el 07 de enero del 2000, y la cual según su exposición

¹⁷³ Ley 29/1998, de lo Contencioso Administrativo, España, *vigente*.

de motivos, se crea con la finalidad de brindar a la sociedad un conjunto de instrumentos encaminados a lograr un acortamiento del tiempo necesario para una definitiva determinación de lo jurídico, es decir, sentencias más rápidas y eficientes, medidas cautelares más asequibles y eficaces, ejecución forzosa menos gravosa para quien necesita promoverla y con más posibilidades de éxito en la satisfacción real de los derechos e intereses legítimos.¹⁷⁴

Sin entrar en más detalle, encontramos dentro de ésta Ley, el artículo 394, la figura de condena en Costas Procesales, la que en su generalidad opera bajo el Principio del Vencimiento Objetivo, al igual que en la materia contenciosa administrativa, con la diferencia de que este Principio se incluye en materia Civil desde la creación de la Ley, es decir del año 2000, no sólo con la finalidad de brindar a la ciudadanía una garantía más amplia de acceso a la Justicia, sino también para evitar el riesgo de abuso de solicitud de Justicia que no sea necesaria, lo que podríamos decir que fue antecedente e influyó para que se incluyera posteriormente con la reforma del 2011 en la Ley Contenciosa Administrativa.¹⁷⁵

Aunado a lo anterior, la Ley 1/2000 en materia Civil, regula un proceso específico relacionado a la condena en Costas, y encontramos un capítulo para la tasación de Costas, conformado por los artículos del 241 al 246, así como el de condena en Costas que comprende del 394 al 398, en los que concretamente se menciona lo relativo al procedimiento para llevar a cabo en lo práctico la solicitud y cuantificación de Costas, así como su ejecución, el recurso que se tramita para su inconformidad, o bien, lo que proceda según el caso concreto.

Primeramente, dentro de la Ley 1/2000, encontramos la delimitación de lo que comprenden las Costas, en las que en su artículo 241, incluyen honorarios de la defensa y representación técnica para la comparecencia al juicio, inserción de anuncios o edictos realizados en el curso del proceso, depósitos necesarios para la presentación de recursos, derechos de peritos y demás abonos que tengan que realizarse a personas que hayan intervenido en el proceso, copias, certificaciones, notas, testimonios y documentos análogos que hayan de solicitarse conforme a la

¹⁷⁴ Ley 1/2000, de Enjuiciamiento Civil, España, *vigente*.

¹⁷⁵ *Idem*.

Ley, salvo los que se reclamen por el tribunal a registros y protocolos públicos, que serán gratuitos, derechos arancelarios que deban abonarse como consecuencia de actuaciones necesarias para el desarrollo del proceso, la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional, cuando sea preceptiva.¹⁷⁶

Si bien, encontramos lo que comprenden las Costas Procesales en su generalidad, debemos recordar que la Ley de Enjuiciamiento Civil o bien Ley 1/2000, funge como ley supletoria de la Ley Contenciosa Administrativa o Ley 29/1998, al ésta última no contar con un procedimiento específico para lo que continúa después de la condena en Costas, y es por ello que habrá de tomarse únicamente lo que se adecue entre ambas, en este caso, para delimitar lo que comprenden las Costas.

La ley contempla que cuando quede firme una condena en costas realizada mediante la sentencia correspondiente, la parte vencedora, o bien, a quien le serán cubiertas las Costas Procesales, deberá realizar una solicitud de la tasación de las Costas, que deberá presentar ante el Órgano Jurisdiccional resolutor, junto con los justificantes que acrediten la cantidad cuyo reembolso reclame, a su vez, los procuradores, abogados, peritos y demás personas que hayan intervenido en el juicio y que tengan algún crédito contra las partes que deba ser incluido en la tasación de Costas, por su cuenta podrán presentar la minuta de sus derechos u honorarios y cuenta detallada y justificada de los gastos que hubieren generado.¹⁷⁷

A su vez se especifica que se regularán con sujeción a los aranceles los derechos que correspondan a los funcionarios, procuradores y profesionales que a ellos estén sujetos, y de los abogados, peritos y demás profesionales y funcionarios que no estén sujetos a arancel fijarán sus honorarios con base a las normas reguladoras de su estatuto profesional.¹⁷⁸ Lo que implica que los profesionistas que sean contratados por las partes en el litigio y acudan ante el Tribunal a hacer valer los intereses de sus clientes, si bien tendrán derecho a una remuneración que les sea cubierta por las Costas de la parte vencida, el reclamo de su remuneración no podrá pasar del monto que estipulen las normas reguladoras.

¹⁷⁶ *Idem.*

¹⁷⁷ *Idem.*

¹⁷⁸ *Idem.*

La de tasación de Costas, que como se dijo, es el procedimiento mediante el cual se soliciten las Costas por la parte a quien le fueron favorecidas, o bien, quien ganó el juicio, se realizará mediante solicitud que se tramitará ante el propio Órgano Jurisdiccional que conoció y resolvió el litigio administrativo, y no se podrán incluir costo de escritos y actuaciones no autorizadas por la ley o que no se hayan devengado directamente en el pleito, tampoco los actos o pago de personal devengados por la realización de los actos procesales de comunicación, cooperación y auxilio a la Administración de Justicia.

Una vez recibida la solicitud de tasación de Costas, si los honorarios reclamados de los abogados y demás profesionales, excedan del límite de una cantidad total equivalente a la tercera parte de la cuantía reclamada dentro del proceso, el Juez deberá reducir el importe de dichos honorarios, y cuando no estén sujetos a tarifa o arancel, podrá consultar a los Colegios de Abogados o del Perito si se requirió, y, para el caso de que las pretensiones sean inestimables, se valorarán en 18.000 euros, según lo dispuesto por el artículo 394.3 de la misma Ley 1/2000, y siempre y cuando no se hubiese declarado la temeridad del litigante condenado en Costas.¹⁷⁹

Será el Juez quien admita, de seguimiento y resuelva la solicitud de tasación de Costas presentada por la parte favorecida por la condena de las mismas, y una vez que la apruebe, no se admitirá inclusión o adición de dicha solicitud, sino que se dará traslado de ella a las partes por plazo común de diez días para que la parte condenada pueda impugnar, pero de no ser el caso, transcurrido el plazo y sin haber sido impugnada, el Juez aprobará mediante decreto el monto total de la condena en Costas que la parte vencida deberá pagar, contra la que cabe impugnación mediante recurso directo de revisión, y contra el auto resolviendo el recurso de revisión no cabe recurso alguno.¹⁸⁰

La impugnación es un derecho que la Ley otorga no solo a la parte condenada al pago de Costas, sino a ambas, a la condenada, al considerar que la cuantía del pago de Costas consolidada mediante el decreto, resulta injusta,

¹⁷⁹ *Idem.*

¹⁸⁰ *Idem.*

excesiva, o bien, se tomaron en cuenta elementos cuya razón era inexistente, siempre y cuando lo justifique, y, a la parte favorecida, para el caso de que considere que se dejaron de incluir gastos que tenían razón de ser y formar parte de la tasación, o éstos se redujeron de manera injustificada, la resolución que resuelva el recurso directo de revisión, será la resolución final y contra ella no cabe recurso alguno, según lo contempla la propia Ley Civil.

Se menciona también que las Costas se imponen en cada instancia no son acumulables, es decir, las correspondientes a incidentes que no se resuelven en el juicio principal, por lo que el sentido de la condena en Costas dentro de un incidente, no influye con la condena en el juicio principal. Una vez resuelta la tasación de Costas, haya sido o no impugnada, una vez que ha quedado firme la cantidad mediante sentencia firme, se otorga plazo al condenado para que las pague de manera voluntaria y si transcurrido el plazo, no ha pagado las Costas, se podrá iniciar contra el deudor la vía de apremio o de ejecución sobre sus bienes.¹⁸¹

Respecto a la ejecución, exigencia y cobro de las Costas, a las que se ha condenado a una parte y de ser el caso en que no las ha cumplido o bien, no ha garantizado de manera voluntaria en plazo concedido, el Juzgador seguirá el procedimiento de apremio administrativo, ya sea si se trata de un ciudadano, entidad privada, o bien, la Administración pública, y se incorporarán a las actuaciones de ejecución de la sentencia para que la cumpla la parte condenada.¹⁸²

En la misma Ley se contempla la figura de las Costas para algunas otras hipótesis específicas, la primera de ellas es para el caso de desistimiento, entendiéndose como la renuncia procesal de derechos o pretensiones,¹⁸³ que el demandante puede realizar siempre y cuando se haga antes de dictar sentencia, y para el caso de que el demandado se encuentre de acuerdo con tal desistimiento, no habrá imposición de Costas, pero para el caso de que el demandado no consienta el desistimiento, serán impuestas las Costas al demandante.

¹⁸¹ *Idem*.

¹⁸² Fuertes, Mercedes, Las costas procesales en la jurisdicción contencioso – administrativa, De las sobradas costas al necesario abono de costes, Universidad de León, 2012, España, <https://mercedesfuertes.es/wp-content/uploads/2012/09/Costas-procesales-para-web.pdf>

¹⁸³ Gómez Lara, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, Colección Textos Jurídicos Universitarios, Ed. Oxford, 10ª ed., México, 2000, pp. 19-20.

Otra de las hipótesis que regula la Ley de Enjuiciamiento Civil, es para el caso de allanamiento, figura definida como aquella conducta o acto procesal que implica el sometimiento por parte del demandado o de quien resiste en el proceso a las pretensiones de quien acciona, ya sea por reconocer o por someterse a las pretensiones del actor.¹⁸⁴ Y para este caso, la Ley prevee que para el supuesto de que el demandado realice el allanamiento, no será condenado al pago de Costas, a menos que el Juzgador haya apreciado la mala fe, y para ello, se habrá requerido el intento de conciliación al que no haya accedido o el requerimiento de algún cumplimiento no realizado.¹⁸⁵

Es importante agregar que la Ley prevé de igual forma la situación en la que se encuentran las personas sujetas a una Asistencia Jurídica Gratuita, algo análogo a lo que sería un defensor de oficio en nuestro país, en el que alguna persona encontrándose en supuestos de insolvencia económica y que haya cumplido los requisitos establecidos por la ley para ser sujetos de recibir ésta asistencia gratuita, la Ley regula que éstas personas solamente estarán obligados a ser condenados en Costas causadas a la parte contraria en los casos expresamente señalados en la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita.

Remitiéndonos a la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita, encontramos que cuando la condena en Costas se realice a favor de quien se encuentre gozando del derecho a la asistencia jurídica gratuita, deberá la parte contraria abonar las Costas causadas en la defensa y representación de aquélla, y tanto el beneficiario como su procurador, estarán obligados a devolver las cantidades eventualmente percibidas con cargo a fondos públicos por su intervención en el proceso. Para el caso de que fuera condenado en Costas quien goza del derecho a la asistencia jurídica gratuita, éste quedará obligado a pagar las causadas en su defensa y las de la parte contraria, si dentro de los tres años siguientes a la terminación del proceso viniere a mejor fortuna, es decir, sólo si su solvencia económica mejora.¹⁸⁶

¹⁸⁴ *Ibidem*, pp. 20-21.

¹⁸⁵ Ley 1/2000, de Enjuiciamiento Civil, España, *vigente*.

¹⁸⁶ Ley 1/1996, de Asistencia Jurídica, España, *vigente*.

Se deriva de lo anterior que la Ley de Enjuiciamiento Civil regula de manera especial la condena en Costas para cada una de los casos antes señalados, que los Órganos Jurisdiccionales en materia Contenciosa Administrativa deberán no sólo considerar de ser el caso, sino aplicar la Ley Civil de manera supletoria, y fuera de esos casos específicos, como regla general, se aplicará el Principio del Vencimiento Objetivo, salvo las situaciones específicas antes analizadas, y únicamente se excluirá la condena en Costas, cuando se presenten casos con las serias dudas de hecho y derecho, a que hace mención el artículo 139 de la Ley 29/1998.

Encontramos entonces que si bien es cierto, la Ley específica en materia Contenciosa Administrativa Ley 29/1998, regula la figura de condena en Costas bajo el Principio del Vencimiento Objetivo, en uno solo de sus artículos, específicamente en el 139, el cual a su vez nos remite a la Ley de Enjuiciamiento Civil 1/2000, no es menos cierto que ello exige de los Órganos Jurisdiccionales que resuelven las controversias administrativas, un notable esfuerzo en la interpretación de su contenido, necesariamente en conexión con la regulación supletoria de la Ley de Enjuiciamiento Civil.¹⁸⁷

Como quedó analizado, la Ley 1/2000 prevé el proceso de la tasación de Costas, siendo el mecanismo específico en que se cuantificarán las mismas, la manera de ejecución, así como también las maneras de inconformarse para el caso de ser necesario, como una serie de hipótesis en cómo deberá operar la condena en Costas para casos concretos, como en caso de sobreseimiento, allanamiento, asistencia gratuita, entre otros, dicha regulación claramente ha servido para facilitar al Juez la aplicación de la normativa para continuar el proceso de condena en Costas y que ésta figura se pueda ejecutar y no sólo imponer.

Siendo así, queda claro que en la Ley de Enjuiciamiento Civil encontramos que se prevé un panorama más amplio de regulación de Costas que facilita la tramitación del proceso y además protege y tutela los derechos de las partes que

¹⁸⁷ Manuel J., Domingo Zeballos, La condena en costas en el orden contencioso – administrativo, Diario La Ley, Ed. La Ley, No. 8452, Sección Dossier, 5 de enero de 2015, Castilla – La Mancha España, Año XXXVI, <https://www.gtt.es/boletinjuridico/la-condena-en-costas-en-el-orden-contencioso-administrativo/>

intervienen, tanto al beneficiado, para que tenga manera de ejercitar ese derecho concedido mediante el Órgano Jurisdiccional, como al Juzgador para tener una guía que le facilite la tramitación de la condena, así como para el propio condenado, para que no se le exija algo más allá de lo establecido por la propia ley, en fin, para que el trámite se realice lo más justo posible.

Sin embargo, debemos recordar que si bien es cierto, la Ley de Enjuiciamiento Civil ha servido para fungir como Ley supletoria a la Ley de lo Contencioso Administrativo, recordemos que habrá regulaciones meramente establecidas para procesos civiles que no se adecúen a lo administrativo, tal y como quedó expresado en todos los elementos que la Ley contempla para introducir dentro del concepto de Costas, pues algunos de los previstos, son elementos que no se utilizan regularmente en el área administrativa, por lo que se decía, se deberá adaptar lo mejor posible a lo que aplique para el litigio contencioso administrativo.

En relación a lo anterior, encontramos una cuestión importante, puesto que dentro de la Ley de Enjuiciamiento Civil, encontramos en el artículo 394, para la cuantificación de las Costas, menciona la única hipótesis que se considera para el caso de que cuando los honorarios reclamados de los abogados y demás profesionales excedan del límite de una cantidad total equivalente a la tercera parte de la cuantía reclamada dentro del proceso, el Juez deberá reducir el importe de dichos honorarios, con las consultas respectivas a los Colegios de profesionistas según sea el caso, y, para el caso de que las pretensiones sean inestimables, se valorarán en 18.000 euros.¹⁸⁸

Lo anterior implica que si bien es cierto, la legislación claramente establece que la cuantía para el pago de honorarios de abogados y profesionistas que intervinieron en el juicio no deberán sobre pasar el equivalente a la tercera parte de la cuantía reclamada, no es menos cierto que quizás en materia civil resulte más fácil la estimación de la cuantía reclamada, por la propia naturaleza de los actos reclamados en esta materia, sin embargo, para materia administrativa no lo es así, pues la mayoría de las actuaciones reclamadas, podríamos decir que no son

¹⁸⁸ Ley 1/2000, de Enjuiciamiento Civil, España, *vigente*.

cuantificables fácilmente en dinero, al tratarse de cuestiones meramente administrativas, salvo casos específicos.

Y si bien, es verdad que la Ley prevé una cuantía de 18.000 euros para el caso específico de que las pretensiones sean inestimables en dinero, se ha considerado que ésta cifra resulta muy elevada para la materia administrativa, puesto que quizás una actuación administrativa dirigida a un particular, le puede causar un perjuicio a su patrimonio pero aun y cuando sea inestimable en dinero, evidentemente no equivale a la cantidad determinada por la Ley Civil.

Ésta situación ha generado mucha controversia en España, pues en materia administrativa aun y cuando los actos reclamados muchas veces no pueden ser estimables en dinero, la cifra de 18.000 euros establecida por la Ley Civil para estos casos, resulta elevada para las partes que comparecen a una controversia de carácter administrativo, puesto que de no haber acreditado las pretensiones, serían condenados en Costas, quedando obligados a cubrirlas cuantificadas sobre un monto mayor que el propio valor del acto reclamado, como concepto de honorarios de abogados y profesionistas de su parte contraria.

De lo anterior se advierte una cuestión sumamente importante, pues tal y como había quedado de manifiesto que la Ley 29/1998 de lo Contencioso Administrativo, dentro del contenido del artículo 139, si bien se dice que la imposición de las Costas podrá ser a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima, no se especifica una cifra o cuantía delimitada para su imposición, o bien el valor de la cifra máxima, por lo que nos remite a la Ley 1/2000 de Enjuiciamiento Civil, que actúa de manera supletoria.

Por lo que, si la Ley Administrativa, no regula específicamente una cantidad o un tabulador para imponer la condena en Costas por concepto de honorarios de abogados y profesionistas que asesoraron el litigio de las partes, y en la Ley Civil tampoco se cuenta con un tabulador, y la cantidad establecida para los juicios inestimables en dinero es sumamente elevada y no corresponde con la realidad, encontramos una situación que complica la imposición en Costas, pues la deja a arbitrio y consideración del Juzgador.

Se comenzaron a presentar situaciones dentro de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo donde no había una unidad en criterios, por lo que, al emitir sentencias que resolvían las controversias era con base a diversos criterios, algunos de los Jueces atendían estrictamente a lo señalado por la Ley, basándose en la cuantía del litigio, o bien en lo reclamado por la parte beneficiada para obtener el monto de condena en Costas, aun y cuando este no correspondía a la realidad y resultaba gravoso para la parte condenada, y algunos otros pretendiendo ser más justos, disminuían las altas cifras tasadas por las partes, tomando en cuenta los criterios de los Colegios tanto de Procuradores como Abogados, sin embargo, al no ajustarse a lo estipulado a la Ley, podía ser impugnado y generar una situación de controversia no solo para las partes sino para los Órganos Jurisdiccionales que resolvían.¹⁸⁹

Lo anterior cobró importancia, y es por ello que atendiendo a dicha situación, en el año 2013, es decir, dos años posteriores a la reforma de la Ley 29/1998 en materia Contencioso Administrativa en donde se introduce el Principio del Vencimiento Objetivo, la Comisión General de Codificación en España, quien es un Órgano Colegiado encargado del asesoramiento en la preparación de los textos prelegislativos y de carácter reglamentario y de cualquier tarea que se le encomiende para la mejor orientación, preservación y tutela del ordenamiento jurídico, realiza la propuesta de modificación del art. 139 de la Ley 29/1998.¹⁹⁰

La propuesta realizada por la Comisión General de Codificación, conocida como “Propuesta de anteproyecto de Ley de eficiencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”, va enfocada entre otras cuestiones puntuales en la materia administrativa, a reforzar el sistema de la condena en Costas en la propia materia, perfeccionando el mejor funcionamiento del Principio del Vencimiento Objetivo, recientemente establecido, sin olvidar que este fue apenas implementado en la Ley 29/1998 con la reforma del 2011, por lo que se encuentra novedoso, y por ello, atendiendo a las deficiencias que se presentan y podrían atentar con la Justicia

¹⁸⁹ Manuel J., Domingo Zeballos, op.cit.

¹⁹⁰ Real Decreto 845/2015, de 28 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos de la Comisión General de Codificación, España, *vigente*.

buscada, se pretende modificar el numeral 139, para proporcionar herramientas que procuren una mejor adecuación para lograr una verdadera Justicia.

Siendo así, se propone mantener la parte del artículo 139 en cuanto a la facultad del Juzgado o Tribunal de imponer las Costas a la totalidad, a una parte o hasta una cifra máxima, a la parte cuyas pretensiones hayan sido rechazadas, es decir, que deja intocada la cuestión del Principio del Vencimiento Objetivo, sin embargo, propone una alteración significativa en punto a la determinación de la compensación por los gastos de defensa y representación técnica, proponiendo agregar al artículo que la condena se realizará con base a una escala reglamentaria que regule las cuantías por estos conceptos.¹⁹¹

Se propone además, que se agregue al artículo 139 una disposición adicional en la que se faculte al Gobierno para que realice mediante Real Decreto, previo informe de la Comisión Nacional de la Competencia, realice el Reglamento de las Costas para Compensación a Abogados y Procuradores, del que hace referencia el propio artículo, para que fije las compensaciones por los servicios profesionales de los procuradores y abogados, a los exclusivos efectos de la determinación de las Costas Procesales. Añadiendo para el caso, que las cuantías que se determinen para el Reglamento procurarán adecuarse a las retribuciones medias de mercado, para lo cual se tendrá en cuenta el valor económico del pleito.¹⁹²

Lo anterior meramente quedó como proyecto, sin haberse llevado a cabo, ni constituirse como reforma a la Ley, por lo que no tuvo efectos, quedando subsistente no sólo la situación de la poca adecuación entre la cuantía propuesta por la Legislación de Enjuiciamiento Civil y el valor de las actuaciones administrativas, sino además de una falta de reglamentación o regulación para la tasación de Costas, específicamente en lo correspondiente al pago de honorarios de profesionales que constituye la cuantía más elevada por la que los condenados tienen que pagar, lo que ha sido motivo de grandes controversias en España.

¹⁹¹ Comisión General de Codificación, Propuesta de anteproyecto de Ley de eficiencia de la Jurisdicción Contencioso – Administrativa, Ed. Ministerio de Justicia, 2013, Madrid España, pp. 99-100.

¹⁹² *Idem*.

Si bien, dicho Anteproyecto no se realizó, vino a marcar una pauta importante que trajo a su vez tendencia esperanzadora, ya que fue antecedente para que se comenzara a buscar alguna manera de regular la imposición de condena en Costas, y posterior a la propuesta, fue el Poder Judicial a través de sus Órganos de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia, quienes comenzaron a emitir Acuerdos con la finalidad de establecer como unidad, cuantías máximas para tomar en cuenta al momento de imponer las Costas, que sirvieran, no sólo a los Jueces como criterio uniforme al momento de resolver, sino a los ciudadanos para tener un parámetro más conocido de lo que podría ser la condena en Costas.¹⁹³

Tal es el caso del Pleno de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña que con fecha 23 de mayo del 2019, emitió un Acuerdo que establece un parámetro para la fijación de importe de cuantías máximas en las Costas Procesales, en donde al considerarse como único Órgano facultado para imponer Costas, se pretende crear este criterio y constituirse como una “unidad” para establecer cuantías orientativas que les guíe a los Jueces para la imposición de Costas de una manera más unificada.¹⁹⁴

Dentro del Acuerdo emitido en Cataluña, encontramos que se establece un parámetro de cantidades para la condena en Costas realizada mediante sentencia, que van desde los 500, 1.000, 2.000, 3.000, hasta los 4.000 euros, dependiendo el asunto y su complejidad, cantidad que incluye todos los conceptos así como el IVA, dejándolo a arbitrio y consideración del Juez que resuelve la controversia, de igual forma, se contemplan cantidades para autos, si así se requiere la condena.¹⁹⁵

Así también, los Juzgados de lo Contencioso Administrativo de Barcelona, emiten un Acuerdo con la misma finalidad de unificar montos para la imposición de Costas, en donde en la Sección Sexta encontramos lo relativo a las cuantías, y específicamente en su numeral 31.2. se establece que para procedimientos

¹⁹³ Aparicio, Emilio, Criterios de imposición de costas en nuestros Tribunales de lo Contencioso – Administrativo, Almacén D Derecho, 24 de junio de 2019, España, <https://almacendederecho.org/criterios-de-imposicion-de-costas-en-nuestros-tribunales-de-lo-contencioso-administrativo>

¹⁹⁴ Acuerdo de Unificación emitido por el Pleno de la Sala Contencioso – Administrativo, Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, 23 de mayo de 2019, España.

¹⁹⁵ *Idem*.

ordinarios de cuantía indeterminada va desde los 600 euros para asuntos sencillos, 1.000 euros en su generalidad y se puede aumentar hasta los 2.000 euros, para casos de especial complejidad. De igual forma, se determinan montos para los asuntos de cuantías determinadas, para el caso de allanamiento, incidentes y procedimientos abreviados.¹⁹⁶

En cuanto a Murcia, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia, en junio del 2017 emite de igual forma un Acuerdo, en donde en su catálogo 3, contiene lo referente a las Costas Procesales, sin embargo, de este se adveriten únicamente criterios para apreciar la temeridad o mala fe, el cómo actuar en casos de allanamiento, medidas cautelares, codemandados, sin establecer específicamente los montos o límites cuantitativos para la condena en Costas como lo han hecho en otros Órganos.¹⁹⁷

De igual forma dentro de dichos Acuerdos, además de fijar el parámetro de montos así como los criterios determinados, se establece la plena libertad de los órganos Judiciales para sutraerse de los criterios fijados, cuando adviertan que el asunto así lo amerite para la efectividad de la tutela judicial solicitada, pues las cuantías únicamente se establecen a manera de orientación.

Así encontramos que las cantidades que se establecen dentro de los Acuerdos antes analizados, representan montos mucho menores a la cantidad de 18.000 euros establecida por la Ley de Enjuiciamiento Civil, que actualmente se emplea como Ley supletoria de la Ley de lo Contencioso Administrativa, por lo que con dichos Acuerdos, encontramos no solo el establecimiento de un criterio de unificación, sino que se ajusta más a la realidad y necesidades de las partes en los litigios en materia contencioso administrativa.

¹⁹⁶ Acuerdo de Unificación de Criterios en materia de Imposición de Costas, emitido por los Juzgados Contencioso – Administrativos de Barcelona, España, 2018, http://www.manjarin.com/PDF_Comunicaciones/Acuerdo_unificacion_costas_juzgados_barcelona_280618.pdf

¹⁹⁷ Colección de criterios adoptados por el TSJ Murcia, Sala Contencioso Administrativo, España, 2017, <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Tribunales-Superiores-de-Justicia/TSJ-Region-de-Murcia/Actividad-del-TSJ-Region-de-Murcia/Unificacion-de-criterios/Coleccion-de-criterios-adoptados-por-la-Sala-de-lo-Contencioso-Administrativo-del-TSJ-de-Murcia---Junio-2017>

Por último, es importante analizar que si bien, los Acuerdos realizados por el Poder Judicial, constituyen un paso significativo para el derecho administrativo en España, pues fueron realizados para atender a la necesidad de contar con criterios uniformes al momento de imponer las Costas, sin embargo, recordemos que meramente constituyen un acuerdo interno realizado por el Órgano Jurisdiccional, y que si bien, se pretende que los Juzgadores se sujeten a adoptar éstos parámetros al dictar sus sentencias y condenar en Costas, la realidad es que por su naturaleza, meramente constituye un Acuerdo de carácter orientativo.

Es decir que dichos Acuerdos no forman parte de la legislación o constituyen un Reglamento que establezca una obligación para que se sujeten todos los Jueces que resuelvan la condena en Costas, como lo había pretendido implementar el Anteproyecto planteado en 2013, y en consecuencia, es cierto que pueden servir como esquemas orientativos para el Juez que resuelve, sin embargo, este no está obligado a sujetarse a tales criterios, así como las partes tampoco a seguirlos, sobre todo quien ha sido condenado en Costas.

Es importante destacar, que el Estado Español, presupuesta recurso económico para destinar y disponer por causa de que se condene a las Autoridades al pago de Gastos y Costas en juicios administrativos, ya que la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Instituciones Públicas, en su artículo 13 relativo a las Costas, menciona que la tasación de las Costas en que fuere condenada la parte que actúe en el proceso en contra del Estado, sus organismos públicos, los órganos constitucionales o personas representadas y defendidas por el Abogado del Estado, se regirá, en cuanto a sus conceptos e importe, por las normas generales. En estos conceptos se incluirán, en todo caso, los correspondientes a las funciones de representación del Abogado del Estado.¹⁹⁸

Firme la tasación de Costas, las Delegaciones de Economía y Hacienda recaudarán las cantidades correspondientes según el procedimiento de recaudación a través de entidad colaboradora regulado en el Reglamento General

¹⁹⁸ Ley 52/1997, España, *vigente*.

de Recaudación y para el pago en período voluntario, el procedimiento administrativo de apremio previsto en el Reglamento General de Recaudación.

A los importes ingresados por tasación de Costas se les dará el destino establecido presupuestariamente. Las Costas en que fuere condenada la parte que actúe en el proceso contra el Estado, Organismos públicos y órganos constitucionales se aplicarán al presupuesto de ingresos del Estado, y, las Costas a cuyo pago fuese condenado el Estado, sus Organismos públicos o los órganos constitucionales serán abonadas con cargo a los respectivos presupuestos, de acuerdo con lo establecido reglamentariamente.

Es decir, que la Ley de lo Contencioso Administrativo, no solo regula la condena al pago de Gastos y Costas, sino que además contiene capítulos específicos en donde se marca todo un procedimiento administrativo relativo al cómo se realiza dicha condena, es decir, desde la manera en que se obtiene la condena, su cuantificación, el procedimiento a realizar hasta su ejecución, con cargo a los recursos del Estado, previamente presupuestados para ello.¹⁹⁹

4.5. Propuesta de reforma de Ley 29/1998

Encontramos que la Ley 29/1998, ha evolucionado en los últimos años, en el sentido de otorgar mayor garantía de acceso a la Justicia al ciudadano, así como mejorar y agilizar los procedimientos judiciales, y una de las modificaciones importantes para lograrlo, la vemos reflejada en materia de Costas, pues recientemente se incluyó en el artículo 139, el Principio del Vencimiento Objetivo, el cual hemos venido analizando, cuya finalidad es que se condene en Costas a la parte vencida, aquella que no obtuvo resolución favorable al no haber logrado acreditar sus pretensiones, salvo casos especiales donde se aprecien serias dudas de hecho o derecho.

Lo anterior se realiza con la finalidad de otorgar al ciudadano un mayor acceso a la Justicia, otorga la posibilidad de recuperar los gastos causados con

¹⁹⁹ Ley 29/1998, España, vigente.

motivo de la actuación administrativa irregular, de evitar la tramitación de juicios que no sean necesarios y de dar la importancia de ser a las instancias administrativas, las cuales fueron creadas también para garantizar certeza jurídica al ciudadano, sin embargo, no debemos perder de vista que la figura al haber sido de relativamente reciente implementación, ha presentado algunas cuestiones que no han funcionado del todo bien, como lo relativo a la cuantía de las Costas, y la falta de un parámetro establecido para cuantificarlas, lo que ha sido motivo de controversia en la sociedad.

Si bien es cierto, se realizó la propuesta encaminada a crear instrumentos legales que faciliten la función del Principio del Vencimiento Objetivo, como lo fue la Propuesta de anteproyecto de Ley de eficiencia de la Jurisdicción Contencioso – Administrativa, realizada por la Comisión General de Codificación, antes mencionada, no es menos cierto que hay quienes sostienen que el Principio del Vencimiento Objetivo no ha sido la mejor solución, y es por ello que en el año de 2017, el Grupo Parlamentario Socialista, propone la reforma de la Ley 29/1998, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en materia de Costas del proceso.²⁰⁰

Es importante mencionar que la propuesta de reforma presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, no solo se enfoca a modificar la Ley 29/1998, de lo Contencioso Administrativo, sino también la Ley 1/2000, del Enjuiciamiento Civil, ambas en materia de Costas, que contemplan el Principio del Vencimiento Objetivo, pues los diputados que la promueven consideran que no funcionan de la manera adecuada, ni satisfacen las necesidades reales que la sociedad presenta.

Básicamente esta proposición se contrapone a lo establecido en ambas leyes, en lo relativo al Principio del Vencimiento Objetivo, pues dentro de la propuesta de reforma realizada encontramos la idea principal de que la imposición en Costas tiene un efecto disuasorio en la sociedad, que causa un obstáculo a los ciudadanos para acudir a los Tribunales a solicitar el debido acceso a la Justicia, y

²⁰⁰ Costa, Hernanz, Del grupo Parlamentario Socialista, de reforma de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil y de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en materia de costas del proceso. Número de expediente 122/000128, Cortes Generales, Diario de sesiones del Congreso de los Diputados Pleno y Diputación permanente, Num. 89, XII Legislatura, 14 de noviembre del 2017, Madrid, España, p.16, http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/DS/PL/DSCD-12-PL-89.PDF#page=16

que al no contar con suficientes recursos económicos, antes de acudir, optan por soportar una situación que incluso consideran injusta, en lugar de enfrentarse a los posibles gastos que consigo trae un juicio, disuadiéndolos a que lleguen a optar por un mal arreglo antes que un buen juicio, y por ello, con la propuesta, se pretende garantizar y facilitar el acceso a la Justicia de todos los ciudadanos, con independencia de su capacidad económica.²⁰¹

Enfocándonos en materia administrativa, quienes apoyan la reforma, creen que se debe cambiar el Principio del Vencimiento objetivo, ya que el mensaje subliminal que se está lanzando con el principio de la condena en Costas al vencido en juicio sería el de que no acudan a los Tribunales a solicitar el acceso a la Justicia, porque no tiene mucho dinero o no es tan rico como el Estado, quien será su oponente y el cual cuenta con recursos casi ilimitados.

Se dice que el Estado dentro de un juicio contencioso administrativo regulado bajo el Principio del Vencimiento Objetivo, comparece al mismo y además, de presentarse el caso, le tendrá sin cuidado pagar las Costas, en cambio, por el contrario, el ciudadano estará temeroso de que en el caso de no obtener resolución favorable, deberá cumplir la obligación que le causa el acto reclamado, solventar los gastos de su defensa, y además las Costas a las que será sujeto, pudiéndole causar un daño económico que le durará quizás por años.²⁰²

Por otro lado, los Diputados que promueven la reforma, advierten que con la legislación actual, se coloca en un plano de injusticia al particular, por el simple hecho de que la Administración bien puede pagar y recurrir cualquier instancia sin grandes dudas y sin que le quite el sueño ni a la autoridad, ni al letrado público, pues para el caso de ser condenados al pago de Costas, realmente será con cargo al recurso público, es decir, del Estado, por lo que las instancias administrativas siguen sin funcionar, ya que las controversias no se resuelven en vía administrativa, pues la Autoridad no teme a la condena en Costas, ya que de ser condenado, no tendrá que soportar de su bolsillo, lo que obliga a los ciudadanos a acudir al juicio

²⁰¹ *Idem.*

²⁰² *Idem.*

contencioso, pero con el temor a ser condenados al pago de Costas en favor del Estado, o bien, preferir llegar a un mal arreglo.

Además, advierten la situación de discrepancia para la fijación de las cuantías en Costas, de la cual no solo se hace más grave el plano de injusticia para el ciudadano, sino que, derivada de dicha situación, los Tribunales tienen carga de trabajo derivada de los recursos interpuestos como consecuencia de la falta de unificación en cantidades para la tasación de las cuantías de las Costas, y además, ninguna de las partes que comparecen a juicio, saben con certeza los montos a los que podrían estar sujetos a condena, quedando en incertidumbre, de ahí que el criterio del vencimiento posiciona al ciudadano en una situación todavía más precaria ante la Administración, desincentivándole para emprender un proceso contra los poderes públicos.²⁰³

Por lo anterior, el Grupo Parlamentario Socialista afirma que el Principio del Vencimiento Objetivo no atiende a las necesidades actuales de la sociedad, ni les brinda un debido acceso a la Justicia, ya que consideran que no basta ser vencido en juicio para tener que cargar con los gastos propios y los ajenos que el mismo haya generado, sino que para que esa condena en Costas sea efectiva, se cree que debe concurrir principalmente la temeridad y mala fe por alguna de las partes.

Con tales consideraciones, la propuesta de reforma realizada consiste en reformar el artículo 139 de la Ley 29/1998, en el que se elimine el Principio del Vencimiento Objetivo, y se incluya la condición consistente en que para que el Juez se pronuncie a condenar a alguna de las partes al dictar sentencia, lo deberá hacer únicamente en el caso de haber apreciado la actuación con temeridad y mala fe por alguna de las partes, además razonándolo, es decir, regresar al sistema antiguo, es decir, como se venía funcionando hasta antes del 2011.²⁰⁴

Sin embargo, encontramos argumentos en contra de la propuesta, en los que Diputados miembros de los partidos Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea y Grupo Parlamentario Popular, expusieron que dicha reforma no es la ideal, ya que advierten que el pago de los Gastos

²⁰³ *Idem.*

²⁰⁴ *Idem.*

Judiciales no debe ser soportado por quien se ve obligado a presentar una demanda, sino que debería ser asumido por el causante de esos daños, y que defender lo contrario, afectaría indudablemente a los intereses de quienes acuden al sistema de Justicia, ya que va en contra de lo establecido por el artículo 24 de la Constitución que garantiza el debido derecho a la Justicia, por lo que volver al sistema antiguo en condena de Costas, limitaría la voluntad de los ciudadanos para acudir a los tribunales, pues si el justiciable tiene conocimiento de que, independientemente de que la resolución que obtenga, no verá resarcidos los costos ocasionados con motivo de su demanda, eso le impedirá a acudir con normalidad a los tribunales.²⁰⁵

Por otro lado, se advierte que, implementar el viejo sistema en Costas basado en la temeridad y mala fe, sería retroceder el derecho Español, y se volverían a presentar los problemas que se reflejaban, como lo era la prácticamente nula aplicación de la condena en Costas, pues al condicionar al juez a motivar su decisión, hace complicada la imposición de la figura, y no solo se incrementaría la presentación de demandas infundadas, sino de recursos contra sentencias que hayan condenado en Costas, que reclamen un razonamiento minucioso por parte del Juez para haber advertido la temeridad o mala fe, salvándose así de la imposición en Costas.

Los defensores de este sistema del Principio del Vencimiento Objetivo, que estan en contra de la reforma propuesta, alegan que el cambio que se pretende introducir produciría el efecto rebote de incrementar la litigiosidad, pues precisamente el factor de tener que asumir las Costas si se pierde, evita que se interponga pleitos innecesarios e infundados que sí se acabarían presentándose si el interesado sabe de antemano que no va a tener que pagar las Costas del contrario aunque vea rechazada su pretensión.

²⁰⁵ Matas, Moya, Del grupo Parlamentario Socialista, de reforma de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil y de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en materia de costas del proceso. Número de expediente 122/000128, Cortes Generales, Diario de sesiones del Congreso de los Diputados Pleno y Diputación permanente, Num. 89, XII Legislatura, 14 de noviembre del 2017, Madrid, España, p.16, http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/DS/PL/DSCD-12-PL-89.PDF#page=16

Por lo que se cree que con la reforma, se incentivaría al particular a interponer juicios administrativos innecesarios, lo que resultaría costoso y entorpecedor para la administración de Justicia, aunado a que la emisión de actos administrativos irregulares por parte de las autoridades podría incrementar de una manera importante, lo que su vez generaría la interposición de infinidad de juicios administrativos que no tendrían razón de ser, y que además de ser costosos para los ciudadanos, también lo resultarían para el Estado.²⁰⁶

De igual forma, creen que regresar al sistema de temeridad o mala fe, no sólo incrementaría el número de demandas presentadas ante los Tribunales sin fundamento legal, teniendo un efecto rebote en el aumento de juicios que no son necesarios, sino que además perjudicaría a quienes efectivamente tengan la necesidad de acudir a solicitar la impartición de Justicia teniendo razones para hacerlo, y contrario a los que proponen la reforma, consideran que resultaría más disuasorio para el ciudadano que teniendo justificación, actuando ante el Tribunal y una vez que mediante sentencia se declare que efectivamente tenía razón, éste tenga que pagar encima al abogado y al procurador, afirman que eso sí es grave y representa un grave problema que atenta contra la Justicia del ciudadano.²⁰⁷

Consideran que además de la problemática ya analizada, de realizarse la reforma para regresar al sistema de temeridad o mala fe en Costas, se corre un mayor peligro, que sería el que la Justicia dejara de percibirse por los ciudadanos como un servicio público universal, cuyo acceso sólo es posible para quienes tengan la posibilidad de pagar los gastos que implica dicho proceso, sin la garantía de resarcirse con las Costas procesales causadas con motivo del juicio, y ello rompe con los Principios Constitucionales de Seguridad Jurídica y de Igualdad en la

²⁰⁶ Font de Mora, Jaime Rullán, ¿De verdad es necesario reformar el vigente sistema de imposición de costas en el proceso civil?, *Legal Today, por y para abogados*, 26 de julio de 2018, España, <http://www.legaltoday.com/practica-juridica/civil/civil/de-verdad-es-necesario-reformar-el-vigente-sistema-de-imposicion-de-costas-en-el-proceso-civil#>

²⁰⁷ García, Fernández, Del grupo Parlamentario Socialista, de reforma de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil y de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en materia de costas del proceso. Número de expediente 122/000128, Cortes Generales, Diario de sesiones del Congreso de los Diputados Pleno y Diputación permanente, Num. 89, XII Legislatura, 14 de noviembre del 2017, Madrid, España, p.16, http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/DS/PL/DSCD-12-PL-89.PDF#page=16

aplicación de la ley, es decir, que se trata de un sistema que no resultaba eficiente, no funcionaba, ni abastecía las necesidades sociales, y por tal motivo tuvo que ser modificado.

Encontramos entonces de manera muy clara las dos posturas de los Diputados Españoles al momento de que se plantea la propuesta de reforma al artículo 139 de la Ley 29/1998, planteada en el año 2017, básicamente por un lado, están quienes apoyan la reforma, para regresar al viejo sistema de condena en Costas bajo el Principio de Temeridad y Mala Fe, y por el otro, quienes se oponen a la reforma y sostienen que el Principio del Vencimiento Objetivo que actualmente rige, es el que brinda mayor garantía de acceso a la Justicia al ciudadano.

Aunado a lo anterior, es importante rescatar que, dentro del debate para decidir sobre la realización de la reforma propuesta, se expuso un importante antecedente donde el Tribunal Europeo de Derechos Humanos al resolver en el año 2001, el asunto Kreuz vs. Polonia, condena a la República de Polonia, no solo resarcir al ciudadano demandante, el Señor Henryk Kreuz, el monto causado por concepto de daños y perjuicios, sino además el pago de Costas Procesales.²⁰⁸

El caso anterior, es de suma importancia ya que el demandante, derivado de las notables inconsistencias de actos realizados por las autoridades administrativas de Polonia, en los que se determinaba la no concesión de licencia para construcción, le causaban un grave perjuicio, el cual reclamó vía administrativa y no le fue solucionado, dejándolo en un estado de vulnerabilidad, ya que por un lado, no podía soportar el daño ya causado por la Autoridad, pero por otro, el acceder a la Justicia ante un Tribunal, le implicaba un elevado costo, ya que aun y cuando contaba con Asistencia Jurídica Gratuita, tenía que pagar ciertos conceptos, como las “tasas” que la ley le requería para acceder al Tribunal, sin embargo, aun y cuando no contaba con los recursos económicos suficientes para acudir a un juicio administrativo, la vulneración de sus derechos le afectaba tanto, que tampoco las podía soportar y quedarse de brazos cruzados.²⁰⁹

²⁰⁸ Asunto Kreuz contra Polonia, Demanda número: 28249/1995, Jurisdicción: Protección Europea de Derechos Humanos, 10, de mayo de 1995, <https://veronicadelcarpio.files.wordpress.com/2013/02/sentencia-tedh-kreuz1.pdf>

²⁰⁹ *Idem*.

Es por ello, que ante la situación de vulnerabilidad que se encontraba, optó por acudir al Tribunal, si bien, a buscar la Justicia para que se le concedieran las licencias de construcción negadas, también para que se le indemnizara no solo por el concepto de los daños ya a él causados, sino por las Costas Procesales, y además se declarara la vulneración de acceso a la Justicia, al tener que soportar gastos derivados de una incorrecta actuación del propio Estado, pues no concebía que una autoridad pública infringiera la ley en vez que cumplirla y que pudiera sufrir daños.

En concreto, el demandante alegaba meramente que el Estado no debería restringir ese Derecho Humano de acceso a la Justicia, estableciendo barreras financieras que el ciudadano no estaba obligado a pagar, y que de ser así, la función fundamental del poder judicial se transformaría en un rectificador de actos administrativos y la Justicia se convertiría meramente en un mecanismo accesible para las personas que cuenten con recursos económicos, lo que reduciría el papel jugado por el derecho a un juicio equitativo en una sociedad democrática.²¹⁰

Al acudir a Tribunales en primera instancia, se determinó que efectivamente las actuaciones administrativas habían causado un perjuicio al ciudadano, ya que las propias Autoridades en instancia administrativa, no habían estudiado a profundidad las manifestaciones del ciudadano como lo señalaba la Ley de Enjuiciamiento Administrativo, y por lo tanto, las conductas de las administraciones hacia el ciudadano constituían una grave violación del Estado de Derecho.

Sin embargo, respecto a la parte de daños y perjuicios causados, así como en las Costas Procesales, en diversas instancias obtuvo resoluciones no favorables en donde se determinaba que el demandante debería haber tenido en cuenta el hecho de que introducirse en tal actividad comercial podría tener como resultado entrar en litigios ante los Tribunales, y que, por lo tanto, debería haberse asegurado de tener a su disposición recursos financieros para ese propósito.²¹¹

Finalmente, el asunto llega al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, quien emite una sentencia el 19 de junio del 2001, en la que se determina que se tienen

²¹⁰ *Idem.*

²¹¹ *Idem.*

que garantizar no sólo derechos teóricos o ilusorios, sino derechos prácticos y efectivos, y así, en el caso del derecho de acceso a la Justicia en los Tribunales habrá que garantizar en la práctica ese acceso a la Justicia.²¹²

Por lo anterior, determinó que al haberle otorgado la razón al ciudadano en cuanto a que la Administración le ocasionó una violación a sus derechos y un daño a su patrimonio, advierte que existió una violación a su derecho de acceso a la Justicia, pues no tenía razón de soportar de su bolsillo el costo producido por la emisión de un acto realizado por parte de la Autoridad que le violentaba sus derechos, por lo que no solo se le debería indemnizar por concepto del daño causado, sino además habría de pagarle las Costas generadas con motivo del juicio, y en virtud de lo anterior, el Tribunal resuelve condenar al Estado demandado, para que en un plazo de tres meses, le pague las cantidades estipuladas, por concepto de daño moral, así como de Costas y Gastos, condicionadas al incremento con intereses para el caso de no pagar.²¹³

Traer a la luz, el criterio anterior para considerar al momento del debate, sin duda fue clave para determinar el destino de la reforma, ya que le dio mayor peso a los argumentos expuestos por los Diputados de oposición a regresar al sistema antiguo en Costas, puesto que, con la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos se prueba que el pago de cualquier gasto generado como consecuencia de la violación de un derecho causado por un tercero, no debe ser obstáculo para que el particular acuda ante el Tribunal competente a solicitar la Justicia, pues de lo contrario, constituiría una grave violación al propio derecho de acceso a la Justicia, garantizada a todo ser humano.

Por lo anterior, se considera que la imposición de Costas no vulnera el Derecho al acceso a la Justicia si se persigue un fin legítimo y existe una razonable relación de proporcionalidad entre los medios empleados y el fin legítimo que se trata de conseguir, es decir, siempre y cuando se use para condenar a la parte que ha causado que el ciudadano acuda a solicitar la impartición de la Justicia misma por un Tribunal, al haber sido violentado alguno de sus derechos, y en consideración

²¹² *Idem.*

²¹³ *Idem.*

de todo lo anterior, la reforma no procedió, quedando subsistente hasta nuestros días, el Principio del Vencimiento Objetivo.

Sin embargo, aun y cuando no procedió la reforma propuesta, no debemos perder de vista que la implementación del Principio del Vencimiento Objetivo en la Ley 29/1998, fue realizada en el año 2011, por lo que dicho Principio es relativamente nuevo, y si bien es cierto, vino a revolucionar el derecho administrativo y su regulación brinda una mayor garantía de acceso a la Justicia para el ciudadano, no es menos cierto que dada su reciente implementación ha dejado algunas cuestiones intocadas o bien, que no cubren del todo las necesidades sociales.

Dado lo anterior, surgieron diversas opiniones de expertos en el tema, donde si bien, no estaban a favor de la reforma, ya que consideran que el Principio del Vencimiento Objetivo ha venido a modernizar y mejorar la legislación administrativa, advierten algunas cuestiones importantes que se deben tomar en cuenta, y por ello, sugirieron complementar la legislación actual mediante mecanismos que permitieran un mejor funcionamiento de la condena en Costas, ya que recordemos que en materia administrativa, dicha figura se contempla únicamente en uno solo de sus artículos, el cual a su vez nos remite a la Ley del Enjuiciamiento Civil, misma que dada su naturaleza, presenta ciertas cuestiones que no se adaptan a las necesidades de los litigios contenciosos administrativos.²¹⁴

Por ello, se cree que pretender resolver los procesos contencioso administrativos con la legislación del enjuiciamiento civil, al tratarse de naturalezas distintas, genera ciertas disfunciones de la condena en Costas, ya que no cubre todas las necesidades en materia administrativa, y a su vez podría producir un efecto disuasorio del particular a la hora de embarcarse en los litigios contencioso-administrativos.

Y si bien, la implementación del Principio del Vencimiento Objetivo en la Ley 29/1998 ha traído efectos positivos como evitar litigios infundados, también la falta de regulación de tasas judiciales, ha provocado una incertidumbre para el ciudadano que se ve en la necesidad de acudir al Tribunal a solicitar la impartición de Justicia, puesto que aun y cuando obtenga resolución favorable, no sabrá si podrá recuperar

²¹⁴ Chaves, José Ramón García, op. cit. pp. 16-49.

del todo, los gastos realizados, de manera que numerosos particulares se han visto disuadidos de emprender el litigio por la sombra de la imposición de unas Costas procesales que, se revelan inciertas tanto en si se imponen, a quién y en qué cuantía.²¹⁵

Por lo anterior, se cree que contener el Principio de Vencimiento Objetivo en las Costas, es la manera más adecuada para garantizar al ciudadano el debido acceso a la Justicia, sin embargo se propone gestionar las tasas, ya que es importante el establecimiento uniforme de montos, que generaría cierta responsabilidad a la hora de acudir a los Juzgados y Tribunales.²¹⁶

La idea no es novedosa, ya que debemos recordar que en 2013 se propuso el establecimiento de montos o cantidades para la tasación de Costas, que desgraciadamente no prosperó, pero la idea se retoma proponiendo la necesidad de establecer tasas, las cuales deben ser graduadas y atendiendo la capacidad económica de los litigantes, así como la complejidad del procedimiento.

A diferencia de la propuesta realizada en el 2013, algunos expertos en el tema, creen que dichos montos deberían gestionarse por el propio Poder judicial, y no por el Ministerio de Economía, por ser quienes directamente conocen sobre los procedimientos y las necesidades de éstos, consideran que la imposición en Costas es la semilla para generar una conciencia en los ciudadanos de que los servicios cuestan y de que su utilización debe ser responsable.²¹⁷

De todo lo anterior, se advierten tres puntos importantes, en primer lugar, que la propuesta de reforma al artículo 139 de la Ley 29/1998 no prosperó pues se considera que regresar al sistema de temeridad o mala fe en Costas, sería retroceder el Derecho Español, y en consecuencia, a los problemas que con él se presentaban, limitando el Derecho de acceso a la Justicia del particular, ya que resultaba difícil valorar cuando el ciudadano actuó con temeridad o mala fe, y más aun el Estado, pues se supone que siempre actúa de buena fe, además se advierte que la subjetividad, sustentada en el criterio personal de cada Juzgador, trae el

²¹⁵ *Idem.*

²¹⁶ Fuertes, Mercedes, op. cit.

²¹⁷ *Idem.*

riesgo de desigualdad al aplicar la Ley, y en consecuencia era casi nula la oportunidad de que el ciudadano recuperara los gastos realizados en el juicio originado por la indebida actuación de la autoridad, generando otros problemas como que, al no temer por la imposición de Costas, el ciudadano podría hacer uso indebido del acceso a los Tribunales en busca de la Justicia.²¹⁸

Tenemos en segundo lugar que, dado que no prospero la reforma propuesta, continúa funcionando el Principio del Vencimiento Objetivo en materia administrativa, ya que se considera que este sistema contribuye a garantizar al ciudadano su derecho de acceso a la Justicia, ya que brinda al particular la oportunidad de recuperar los gastos invertidos con motivo del juicio interpuesto por causa de la mala actuación administrativa de la autoridad que le causó una violación a sus derechos que el ciudadano no se encuentra obligado a soportar, además se han logrado otros beneficios, como el disminuir el número de demandas infundadas que traen como consecuencia juicios no necesarios.

Por último y en tercer lugar, podemos apreciar que dada la relativamente reciente implementación del Principio del Vencimiento Objetivo en materia contenciosa administrativa, ha presentado ciertas deficiencias que han impedido lograr generar todos los efectos pretendidos, como el que las Autoridades resuelvan los conflictos en instancias administrativas, dándole fuerza al recurso administrativo y evitando el uso excesivo de instancias judiciales, lo cual no se ha alcanzado, ya que se cree que la Autoridad no teme a la condena en Costas, pues su imposición implica desembolso para el Estado y no para el servidor público que emitió la actuación, por lo que puede continuar sin resolver las cuestiones hechas valer por el ciudadano, obligándolo a acudir al Tribunal para ejercer su Derecho a la Justicia.

Otra de las deficiencias que se advierte de la implementación de este sistema, basado en el Principio del Vencimiento Objetivo, es la falta de regulación de montos adecuados a los litigios en la materia administrativa para la tasación de las Costas, que le permita no sólo a los Jueces tener un criterio uniforme para su

²¹⁸ Guerra, Miguel Pérez, Condena en Costas, ¿Debe reformarse la LEC y la LJCA para pasar del vencimiento a la temeridad?, Editorial Jurídica Sepín, 10 de octubre del 2017, España, <https://blog.sepin.es/2017/10/condena-costas-temeridad/>

imposición, sino que otorgue una certeza a las partes de que se determine una condena justa y basada conforme a la ley, pues actualmente al carecer de esa regulación, provoca incertidumbre al particular, ya que al acudir al Tribunal, desconoce hasta qué monto se le podría condenar a la parte vencida, pues dependerá del razonamiento y criterio del Juez que conozca de la controversia, lo que a su vez también ha generado apelaciones contra sentencias que se consideren injustas en cuanto al monto determinado.

Consecuentemente han surgido nuevas ideas, para complementar el Sistema del Vencimiento Objetivo, ya que se cree que aunque es el idóneo para garantizar al ciudadano un debido acceso a la Justicia, requiere de elementos para su mejor funcionamiento, por lo que se sugiere crear un Decreto o Reglamento que fije los montos o cuantías a los que las partes pueden ser condenados por el concepto de Costas, lo que contribuirá a un mejor funcionamiento del sistema.

5. Análisis comparativo figura de Gastos y Costas, Ley 29/1998 vs. Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo

Sumario: **5.1** Análisis comparativo figura de Gastos y Costas, Ley 29/1998 vs. Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo **5.2.** Propuesta de reforma al Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán **5.3.** Posibles Efectos

5.1 Análisis comparativo figura de Gastos y Costas, Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo vs. Ley 29/1998

Como se analizó al inicio del presente trabajo de investigación, los Gastos y Costas Procesales son inherentes a todo Procedimiento Judicial que se tramite ante los Juzgados con motivo de reclamar un derecho que el ciudadano considere le fue violentado, de ahí la importancia de su regulación.

Advertimos principalmente que para el caso de México, encontramos en su Constitución Política, la consagración del Derecho Humano al debido acceso a la Justicia, específicamente en su artículo 17, en el que garantiza 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.²¹⁹ De la última parte podemos advertir que el legislador prohíbe las Costas Judiciales, sin especificar el sentido que le pretende dar, ya sea para la condena de las partes, o bien, para que quien acude a solicitar la Justicia Administrativa se vea obligado a cubrirlas, por lo que su interpretación ha sido en diferentes maneras, que ha dado lugar a diversos criterios, en los cuales se expresa la distinción de las Costas Judiciales con las Costas Procesales, tal y como quedó anteriormente analizado.

²¹⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *vigente*.

Sin embargo, aun y cuando en otras materias como lo es la Civil, Familiar, Mercantil donde opera el sistema en Costas bajo el Principio del Vencimiento Objetivo, para el caso del Derecho Administrativo no ocurre así, ya que tanto en la legislación federal, como en la de cada entidad federativa, y específicamente en la del estado de Michoacán, no existe la posibilidad de la condena de Gastos y Costas en favor del ciudadano por parte del Tribunal Administrativo en un juicio al momento de resolverlo, y su regulación dentro de la legislación se encuentra muy limitada, ya que, si bien la legislación específica como lo es la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, así como el Código de Justicia Administrativa para el Estado de Michoacán, hacen alusión a la figura, es en el sentido de que cada parte que intervenga en el juicio, se hará cargo de esos gastos, y que no habrá condena al pago de las mismas, únicamente para ciertos casos y en favor de la autoridad.

De igual forma, se tiene que el Derecho Administrativo en el Estado ha avanzado en una manera notable, a tal grado que actualmente se cuenta no solo con legislación en la materia específicamente del Código de Justicia Administrativa del Estado, sino además el establecimiento del Tribunal de Justicia Administrativa, así como la reciente creación de Juzgados, de lo que podemos advertir el gran avance que el Estado ha realizado con el afán de brindar a los ciudadanos un mayor acceso a la Justicia Administrativa y brindar mejores servicios en sus actuaciones como Autoridad, sin embargo, aun tenemos un camino largo por recorrer, pues encontramos desde la llegada del Derecho Administrativo, no se ha tenido gran avance en lo que respecta a los Gastos y Costas Procesales, ya que éstas se han dejado intocadas, en el sentido de no ser posible la condena en favor del particular.

Así mismo, quedó de manifiesto la relación tan estrecha que tiene entre la imposibilidad de recuperación de los gastos realizados con motivo de un juicio causado con la actuación irregular del Estado, y la garantía del ciudadano del debido acceso a la Justicia Administrativa, ya que, al no reconocerle un derecho para la recuperación de los Gastos y Costas Judiciales, se podría disuadir al ciudadano a optar por otras opciones, antes que acudir al Tribunal Administrativo a solicitar Justicia.

Lo anterior, ha generado específicamente para el Estado de Michoacán diversos escenarios, como el aumento de emisión de Actos Administrativos irregulares por parte de las Autoridades Estatales, ocasionando inconformidad por parte de los ciudadanos, ya que acudir a los Tribunales a ejercitar su Derecho a la Justicia en contra de un Acto Administrativo irregular, les generará costos que no podrán ser recuperados, de acuerdo a lo establecido por el propio Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán en su artículo 192 en donde estipula que cada parte se hará responsable de las Costas Procesales, disuadiéndolos a optar por otros caminos como el cumplimiento del mismo Acto aun y cuando sea ilegal, o peor aún, cometiendo de corrupción, lo que genera menores niveles de gobernanza.

Si bien es cierto, el Código de Justicia Administrativa para el Estado de Michoacán, contempla la posibilidad de condena al Estado en favor del particular, es únicamente para daños y perjuicios, encontramos que es un concepto que es muy diverso al de Gastos y Costas que se realiza en todo juicio por cualquiera de las partes, y que aun y cuando se contempla la posibilidad de recuperar los daños y perjuicios, estos resultan ser difíciles de acreditar y de reclamar.

Encontramos también criterios novedosos donde los Jueces comienzan a ser más flexibles en cuanto a la aplicación de la ley, tomando en cuenta el Principio pro homine o *pro personae*, donde incluyen algunos de los elementos de los Gastos y Costas, como los honorarios del abogado, dentro de los daños y perjuicios, por así considerarlos, pues al ser las obligaciones de pago contraídas por el contrato de servicios jurídicos, traducidos en honorarios del abogado, que causaron al ciudadano un detrimento en su patrimonio, y los cuales además requirió para hacer valer sus recursos jurídicos, y una vez que éste obtiene resolución favorable donde se declare la nulidad del acto jurídico, tendrá que pagar, considerándose como un daño económico a su patrimonio, que aunque constituye un avance de criterios por parte de los Juzgadores, la realidad es que aun nos encontramos lejos de colocar al ciudadano y al Estado en un plano de mayor equidad, pues lo ideal sería establecer los mismos derechos para las partes que comparezcan a la controversia, como ocurre en otras materias del Derecho, pues acreditar los daños y perjuicios, no siempre resulta sencillo para el ciudadano.

Sin embargo, se considera que la garantía del debido acceso a la Justicia Administrativa para el ciudadano en Michoacán, se encuentra limitada, ya que, la falta de filtro para las Autoridades Administrativas ocasiona que éstas actúen con irregularidades, violentando los derechos fundamentales de los ciudadanos, además de colocarlos en una situación donde optar por acudir a los Tribunales a solicitar la debida impartición de Justicia, resulta la opción menos atractiva.

Es importante resaltar que, desde la creación de la legislación en materia administrativa, no se han hecho modificaciones a los artículos del Código de Justicia Administrativa del Estado, en lo que respecta a esta figura de Gastos y Costas, por lo que la única manera de que se le pueda indemnizar al particular es por daños y perjuicios, resultando difícil que esto suceda, así como de acreditarlos, situación que pone en desventaja a todo aquel que presente un conflicto frente al Estado.

Por otro lado, encontramos en países como España, una situación diferente, sin embargo, no desde siempre ha sido así, ya que su Constitución la cual es de reciente creación, ha influido en la creación de Leyes que han venido a modernizar el funcionamiento del propio Estado, además de otorgar a los ciudadanos garantías más completas en las que se les facilite el acceso a ellas, trayendo como consecuencia no solo nuevas leyes como la anteriormente analizada la Ley 29/1998 de lo Contencioso Administrativo, sino que además éstas han estado en constante evolución, pretendiendo cada vez más mejorar la protección de los derechos del ciudadano y el mejor funcionamiento de los procesos.

De un análisis del contenido general de la Ley 29/1998 se aprecia su gran similitud con nuestra Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, así como de nuestro Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán, en relación a la tramitación del procedimiento, sus generalidades y etapas, es decir, lo que constituye el Acto Administrativo, Procedimiento Administrativo, Demanda, contestación de demanda, pruebas, alegatos y sentencia, las cuales fueron analizadas en el segundo capítulo del presente trabajo, en las que si bien es cierto, cuentan con algunas pocas diferencias en sus generalidades, como algunas denominaciones, plazos, la realidad es que comprenden procedimientos bastante similares.

Sin embargo, encontramos en el contenido de la Ley Contenciosa Administrativa Española, que se regula una posibilidad diversa a la del Código de Justicia Administrativa de nuestro Estado, ya que de ella se desprende el establecimiento de la figura de imposición de Costas Procesales de una manera amplia en la que se contemplan diversas hipótesis, pero que en su generalidad se contempla como una condena que el Juzgador realiza de oficio al resolver el conflicto administrativo mediante la sentencia correspondiente, en el que no se requiere solicitud de alguna de las partes, o bien, una tramitación especial, sino que según lo establecido por la propia Ley, se condena de oficio a la parte que no acreditó sus pretensiones.

Encontramos entonces que la Ley 29/1998 relativa a la regulación de lo Contencioso Administrativo en España, específicamente en su artículo 139 contempla lo relativo a la figura de condena de Costas Judiciales, en la que primeramente al incluirse en la Ley creada en 1998, se regulaba mediante 6 apartados, los cuales facultaban al juzgador a imponer la condena del pago de gastos en única o primera instancia a la parte que sostuviere su acción o interpusiere los recursos con mala fe o temeridad, razonándolo debidamente, cobrándole importancia ésta última parte, puesto que si bien, se le facultaba al juzgado a imponer dicha condena, ésta se encontraba sujeta a un razonamiento que determinara la decisión impuesta.

Encontramos entonces que inicialmente se contemplaba la figura de condena al pago de Gastos y Costas, lo era bajo el Principio de Temeridad o Mala Fe, el cual resultaba poco eficiente, ya que, si bien el ciudadano podía acudir a inconformarse en instancia administrativa, sin obtener respuesta favorable, posteriormente se veía obligado a acudir a instancias judiciales, sin embargo aun y cuando se lograba acreditar la irregularidad del Acto Administrativo en instancia judicial, no era suficiente para acreditar que la Autoridad había actuado con temeridad o mala fe, aun y cuando se había demostrado que la actuación había sido emitida de manera irregular, y además, que la Autoridad había resuelto desfavorablemente al particular en instancias administrativas, por lo que, tal sistema resultaba poco adecuado para la impartición de Justicia, ya que además se promovía una gran cantidad de juicios

que no eran necesarios, que se podían resolver o bien, en instancias administrativas, o cumpliendo el Acto Administrativo, según fuera el caso.

Tal y como se mencionó anteriormente, el numeral 139 de la Ley 29/1998 ha sufrido dos modificaciones concretas con las que se ha pretendido ampliar la garantía del ciudadano efectiva al acceso al Derecho a la Justicia en la materia Contenciosa Administrativa, buscando además obtener otros beneficios tales como lograr una Justicia eficaz, facilitar la paz social, reforzar la seguridad jurídica y una mejor relación entre gobierno y ciudadanos, y en paralelo, obtener la reducción de litigios que no fueran necesarios, la primera de esas modificaciones se realiza en el año 2011, en lo correspondiente al numeral 1, otorgándole al Juzgador facultades más amplias para imponer la condena del pago de gastos en única o primera instancia a la parte que sostuviere su acción o interpusiere los recursos con mala fe o temeridad, ya que no lo obliga a razonarlo, sino que de oficio condenará a la parte que no sostuvo sus pretensiones, y únicamente lo obliga a razonar para el caso de que se considere que el caso presentaba serias dudas de hecho o de derecho.

Cobra importancia ésta última parte, puesto que si bien, originalmente se le facultaba al juzgador a imponer dicha condena en Costas, anteriormente ésta se encontraba sujeta a un razonamiento que determinara la decisión impuesta, solamente si advertía que las partes actuaran bajo la temeridad o mala fe, lo que implicaba un candado implícito a la condena, puesto que se sujetaba a un razonamiento realizado por el Juzgador, con el que las partes podrían inconformarse fácilmente, siendo modificado con la primera de las reformas realizadas en el año 2011, constituyendo así un cambio significativo para la regulación de la figura que nos ocupa.

Esta regulación novedosa de las Costas, que se introdujo por la Ley 37/2011, de 10 de octubre, rompió con la regla general que anteriormente condicionaba la imposición de Costas en los procesos de instancia del orden contencioso-administrativo bajo un razonamiento por parte del Juzgador, pasando a una nueva regla general de imposición de Costas que el juzgador realice de oficio mediante sentencia por el Principio de Vencimiento Objetivo, es decir, de oficio o bien, de

forma automática a quien no logró obtener resolución favorable ya que no acreditó sus pretensiones.²²⁰

Aún y cuando lo anterior es la generalidad del numeral, de igual forma se estipula la hipótesis de que para el caso de estimación o desestimación parcial de las pretensiones, cada parte abonará las Costas causadas a su instancia y las comunes por mitad, salvo que el órgano jurisdiccional, razonándolo debidamente, las imponga a una de ellas por haber sostenido su acción o interpuesto el recurso con mala fe o temeridad, de lo que podemos notar que regula ciertos casos en los que se procedería a imponer a cada parte el pago de sus propias Costas causadas y las comunes a la mitad, es decir que aunque es una modificación importante, no deja a las partes en una situación de desventaja.

La segunda de las modificaciones al artículo, realizada mediante la reforma del año 2015, es importante, puesto que incluye dentro de los numerales uno mas, cuyo contenido es una hipótesis que regula el supuesto para cuando se interponga el Recurso de Casación, que sería el equivalente a nuestro Juicio de Amparo, ya que si bien es cierto, la reforma encaminada a proteger los derechos de los ciudadanos, enfocado a dar fuerza y promover el Recurso de Casación, no es menos cierto que se pretendía que el uso del mismo siempre fuera fundado en derecho y no por mera comparecencia sin razón de ser, incluyéndolo por esa razón al igual que los demás recursos, al artículo que regula la imposición de Costas, siendo ésta la última reforma del artículo desde su creación, quedando vigente hasta la fecha.

Podemos advertir cómo es que desde la creación de la Ley 29/1998, en España se ha pretendido establecer una legislación cuya tutela de derechos en la materia contenciosa administrativa para los ciudadanos españoles sea efectiva y cada vez más completa, al igual que el control efectivo para un trabajo más eficiente de las autoridades que administran, y cuyas reformas se han realizado intentando solucionar las deficiencias que se presentan al aplicarse tal legislación en la práctica

²²⁰ Aparicio, Emilio, op.cit.

y cuando salen a la luz los problemas que quedan intocados, mostrando las necesidades de la sociedad, que a su vez los motivaron a realizar dichas reformas.

Con las modificaciones anteriores, y la implementación del Principio del Vencimiento Objetivo para regular la figura de condena al pago de Gastos y Costas administrativas, se han traído beneficios notables en la impartición de Justicia en la materia para España, ya que han reducido la cantidad de Juicios Administrativos no necesarios tramitados ante el Tribunal, ya que, tanto la Administración es más cautelosa al resolver las instancias administrativas, como los ciudadanos en tramitar juicios verdaderamente necesarios, ya que, en caso de perder el litigio, al no haber acreditado sus pretensiones, se verá obligado a pagar al Estado Español lo correspondiente a las Costas Procesales, sin embargo, de obtener una resolución favorable, se verá remunerado por los gastos realizados con motivo del juicio, lo que se considera que resulta más justo para ambas partes.

Para dar fuerza a lo anterior, el Estado Español ha destinado parte de su presupuesto para garantizar a los ciudadanos el pago de sus Gastos y Costas en caso de que el Estado sea condenado, y de igual forma, para el caso de que el ciudadano se encuentre obligado a pagar en favor del Estado, se destinará al mismo fondo, para de ahí manejar los recursos que sean necesarios para seguir funcionando, si bien, es un sistema que ha traído grandes resultados, no debemos perder de vista que en materia de cuantía o montos establecidos para realizar las condenas, hace falta mucho por hacer, puesto que legalmente no se cuenta con legislación específica que determine los parámetros por los que los Juzgadores puedan realizar las condenas a las partes, lo cual ha tenido fuertes críticas.

La figura de condena en Costas en materia contenciosa administrativa no solo es una figura que se contempla de forma amplia en la legislación española, sino que también ha estado evolucionando a través de las modificaciones importantes que se le han realizado, pretendiendo un mejor funcionamiento del sistema de la materia, así como para brindar una tutela más efectiva de garantías otorgadas para los ciudadanos españoles, en la que puedan acceder a solicitar una impartición de Justicia efectiva cuando sus derechos hayan sido vulnerados.

Sin embargo, la implementación del nuevo sistema basado en el Principio del Vencimiento Objetivo, ha sido motivo de duras críticas, ya que se considera que la condena en Costas disuade al ciudadano de acudir al Tribunal, por el temor a ser condenado, ya que además de cumplir con lo que implica el Acto Administrativo, deberá pagar al Estado la cantidad a lo que fue condenado, pero debemos advertir que esto solo sucederá para el caso de que el ciudadano aun sabiendo que debe cumplir el acto, decida acudir a los Tribunales a entablar un litigio que no sea necesario, aun así, hay quienes consideran que no es el sistema ideal para la impartición de Justicia, y por ello en el año 2017, hubo una propuesta de reforma, donde se pretendía regresar al viejo sistema basado en la temeridad o mala fe, es decir, al sistema que no daba resultados, lo cual no prosperó, pues se consideraba que esa no era la solución, y de ser así, representaría un gran retroceso para la Justicia en materia Contenciosa Administrativa.

De lo anterior, podemos advertir que el derecho Español cuenta no solo con garantías a nivel Constitucional en donde se les otorga a los ciudadanos Españoles a un acceso a la Justicia más evolucionado y garantizado, y específicamente en materia administrativa, ya que si bien esta garantía de acceso a la Justicia se contempla y parte de la Constitución, lo cierto es que se cuenta con legislación derivada de ella, en materia administrativa, la cual fue creada pocos años después, consolidando y desarrollando los derechos consagrados en la Constitución para sus ciudadanos, creando así la Ley 29/1998.

Notamos un sistema que se ha pretendido modernizar, puesto que se ve reflejado en el análisis que se realiza y que corresponde a la figura de Costas Procesales, que son de nuestro interés específico, pues de la manera en que la Ley contenciosa administrativa Española la contempla, se les coloca a los ciudadanos en un plano de mayor igualdad frente al propio Estado, considerando que se les brinda la garantía no solo de obtener tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sino además el derecho y posibilidad a ser indemnizados por todo gasto económico que hayan realizado con motivo de la tramitación de la instancia judicial en la materia.

Si bien es cierto, la Ley Contenciosa Administrativa en España dio un cambio importante en el 2011, al incluir el Principio del Vencimiento Objetivo, con el que se pretende no solo agilizar los procesos y evitar juicios que no son necesarios, sino que colocar al ciudadano en un plano de mayor igualdad frente al Estado y a garantizar su Derecho de acceso a la Justicia, no es menos cierto que la figura es de relativamente reciente creación, por lo que se cuentan con aspectos que no han funcionado del todo bien, como lo es la cuantía de esa condena en Costas, que quizás como se ha expuesto en las propuestas de reforma, han dejado en incertidumbre a los ciudadanos que comparecen a juicio, sin embargo, no se ha creído conveniente retroceder y regresar al viejo sistema de temeridad o mala fe, pues sería regresar a esquemas antiguos donde quedaba lejos la Justicia.

Aunado a esto, se ha visto que si bien, se han disminuido juicios innecesarios, también se cree que la Administración no ha logrado una de las partes pretendidas que es la plena efectividad de instancias administrativas donde o bien, emitan los Actos Administrativos ajustados a legalidad, o se resuelva el conflicto mediante Recursos Administrativos, evitando llegar a instancias judiciales, ya que se considera que aun y cuando existe el Principio del Vencimiento Objetivo, el Estado, de ser condenado, cubrirá la condena con recursos propios del Estado y no del Servidor Público que incurrió en la mala actuación.

De lo anterior advertimos grandes similitudes entre el Derecho Español, contenido en la Ley 29/1998 de lo Contencioso Administrativo, con el Derecho Mexicano, específicamente del Código de Justicia Administrativa para el Estado de Michoacán, ya que, en sus generalidades, ambos cuerpos normativos fueron creados para otorgar a los ciudadanos un derecho a la Justicia Administrativa para mejorar su relación con el Estado, así mismo, cuentan con una serie de lineamientos para resolver los conflictos que se presenten entre éstos, para regular las actuaciones de las Autoridades Administrativas, y para facilitar a los ciudadanos una serie de herramientas que les permitan ejercer sus derechos ante los Tribunales, las cuales son de gran similitud, tanto en instancias administrativas, como en judiciales, e incluso hasta el Recurso de Casación, o bien Juicio de Amparo.

Sin embargo, en materia de Costas, advertimos una enorme diferencia entre ambos ordenamientos jurídicos, ya que, por un lado, encontramos el Código de Justicia Administrativa para el Estado de Michoacán, que si bien, desde su creación, en el artículo 192 se pronuncia respecto a la figura de Gastos y Costas, lo hace de manera limitativa, ya que no las permite, y menciona que cada parte se hará cargo de sus propios gastos, sin permitir la condena de ellas, artículo que no ha sufrido mayor modificación o reforma desde su creación, limitando a los ciudadanos a su derecho de recuperar los gastos realizados con motivo de un juicio que probablemente le fue ocasionado con la actuación irregular del propio Estado.

Por el otro lado, tenemos que la Ley 29/1998 de lo Contencioso Administrativo, al momento de su creación, regulaba la figura en Costas Judiciales bajo el Principio de Temeridad o Mala Fe, en el sentido de que si bien es cierto el Juez tenía facultad para imponer a las partes la condena en Costas Judiciales, no es menos cierto que dicha imposición tenía que estar debidamente razonada, lo que ocasionaba una dificultad tanto para el juzgador para imponer la condena, así como para las partes favorecidas con la sentencia, para recuperar los gastos realizados con motivo del juicio, por lo que resultaba casi nula su imposición y en consecuencia, una situación de injusticia para las partes que acudían a los Tribunales con motivo de un acto administrativo irregular que le causaba una violación a sus derechos, ya que tener que pagar los gastos que implica un juicio para obtener resolución favorable, resultaba poco justo, aunado a ello, se comenzaron a incrementar la tramitación de juicios no necesarios, lo que reducía la eficiencia de impartición de Justicia.

En consecuencia, el Estado Español, en el año 2011 tuvo que reformar la Ley para establecer un sistema en Costas Procesales basado en el Principio del Vencimiento Objetivo, el cual opera de manera totalmente diferente, y más moderna, en donde pone a las partes en un plano de igualdad procesal, ya que faculta al Juez para que, de oficio al momento de resolver sobre el conflicto, imponga las Costas Procesales a la parte que no obtuvo resolución favorable, para que pague las de su contraria, ello para garantizar un mayor otorgamiento del Derecho a la Justicia.

El Principio del Vencimiento Objetivo establecido en Juicios Administrativos que opera en España desde el año 2011 ha sido una modificación importante para el avance de la Justicia Administrativa para los ciudadanos españoles, ya que con ello, además de encontrarse en un plano de mayor igualdad frente a las Autoridades Españolas, pues se les reconoce el mismo derecho a ser indemnizados, se les garantiza una mayor Justicia, pues en caso de encontrarse frente a una actuación ilegal y acudir al Tribunal y obtener sentencia favorable, no basta con declarar la ilegalidad del Acto Administrativo que les causó un daño o violación a sus derechos, sino que habrá que garantizar que el obtener dicha resolución no le haya causado ningún costo o disminución en su economía, lo cual se considera una verdadera Justicia.

De ello que encontremos un abismo de diferencia entre el Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán y la Ley 29/1998 de lo Contencioso Administrativo, en lo que respecta a la figura de Gastos y Costas, o bien, Costas Procesales, y su regulación, pues advertimos que en la Ley Española han pasado de un viejo sistema basado en el Principio de Temeridad o Mala Fe, donde era casi nula la condena en Costas, a uno más moderno basado en el Principio del Vencimiento Objetivo, donde de oficio se realiza mediante sentencia que pone fin a la controversia, otorgando al ciudadano una mayor garantía de su Derecho a la Justicia, así como trayendo grandes beneficios para la impartición de la misma.

Lo anterior, lejos de desmotivarnos, nos lleva a analizar que en México, específicamente en el Estado de Michoacán, si bien hemos avanzado la Justicia en materia administrativa al establecer Tribunales, incluso juzgados, así como legislación específica que brinda a los ciudadanos una serie de herramientas jurídicas a las cuales puede acceder para hacer valer frente al Estado, no es menos cierto, que aun encontramos limitantes para lograr garantizar un total acceso a la Justicia, que coloque a ambos en un estado de mayor igualdad, donde el ciudadano deje de ver al Estado como un Ente de poder contra el cual es difícil ganar, y realmente lo vea como un Ente que le debe ofrecer y proporcionar servicios de calidad, así como garantizarle un verdadero acceso a la Justicia, en el cual además pueda confiar.

5.2. Propuesta de Reforma al Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo

Si bien es cierto, el Derecho Administrativo ha evolucionado de manera notable en México, específicamente en el Estado de Michoacán, al crear Tribunales, con salas e incluso juzgados, así como la legislación, como lo es el Código de Justicia Administrativa para el Estado de Michoacán de Ocampo, lo cierto es que es de muy reciente creación, por lo que, hace falta mucho por hacer, pues en esa constante búsqueda de los Estados por brindar mejores servicios a sus ciudadanos, así como para garantizarles el pleno goce de sus derechos, debe estar evolucionando.

La cuestión es que, en materia de Gastos y Costas, encontramos una limitante para el otorgamiento del debido acceso a la Justicia de los ciudadanos, ya que según el artículo 192 del referido Código de Justicia Administrativa del Estado, cada parte se hará cargo de los Gastos y Costas originados con motivo del juicio, por lo que, el ciudadano al recibir un Acto Administrativo que considera irregular por parte de alguna Autoridad Estatal, que estime le violenta sus derechos, lejos de acudir a ejercer su Derecho a la Justicia en instancias administrativas, o bien, ante el Tribunal, opta por ejercitar otras acciones, como el injusto cumplimiento del Acto que es ilegal, o peor aun, fomentando los actos de corrupción, pues le puede resultar menos costoso y entretenido.

Sin embargo, quienes deciden ejercer su Derecho a la Justicia, si bien, al optar por un Recurso Administrativo, lo más probable es que la misma autoridad que emitió el acto, lo confirme, pues resulta muy poco probable que si pretende ejecutar una actuación que ella misma elaboró, reconozca su ilegalidad, por lo que las instancias administrativas han pasado a resultar poco atractivas para los ciudadanos, perdiendo la finalidad de su creación o bien, si optan por interponer el Juicio Administrativo, con esta limitante de recuperar los gastos realizados, aun y cuando obtengan una resolución favorable, ya tuvieron que realizar gastos que serán irrecuperables, lo que genera la limitante a su Derecho de Justicia, así como una inconformidad y pérdida de confianza en las Autoridades.

Es importante hacer notar, que desde la creación del Código de Justicia Administrativa del Estado, hasta la actualidad, el artículo 192 relativo a las Costas procesales no ha sufrido reforma alguna, por lo que, desde el año 2007 se ha privado al ciudadano de recuperar los gastos realizados con motivo del juicio tramitado por causa de la actuación administrativa que considera ilegal y que además le causa una violación a sus derechos, lo que se considera, una limitante a su debido acceso a la Justicia.

Sin embargo, el derecho requiere estar constantemente evolucionando, ya que el Estado en esa búsqueda de mejorar sus servicios y garantizar un pleno Estado de Derecho, debe buscar alternativas tanto para dar atención a los problemas que se presentan en la sociedad, así como el otorgamiento de servicios de calidad, que cubran las necesidades de éstos, como para brindarles una mayor garantía del goce de sus derechos, si bien, de acuerdo a las necesidades del ciudadano, pero también acatando los lineamientos internacionales que le obligan a ser cada vez mas eficiente en sus servicios y a respetar los Derechos Humanos, incluido el de Justicia, y por ello se realiza la siguiente propuesta:

Se propone una reforma al artículo 192 del Código de Justicia Administrativa para el Estado de Michoacán, en la que se contemple la condena al pago de Gastos y Costas, generados con motivo de la tramitación del Juicio Contencioso Administrativo, a la parte que no obtuvo resolución favorable, o bien, que no logró acreditar sus pretensiones, en favor de la que sí, es decir, un sistema en Costas basado en el Principio del Vencimiento Objetivo, en el que se faculte al Juez, o bien, Órgano competente, para que al emitir sentencia que resuelva la controversia administrativa, se pronuncie respecto a las Costas Procesales, con la generalidad de condenar a la parte que no obtuvo resolución favorable, o bien, que no logró acreditar sus pretensiones, para que le sean resarcidos los gastos realizados a la parte que sí obtuvo resolución favorable.

Lo anterior, además de representar un gran avance para el Derecho Administrativo de nuestro Estado, al otorgar la igualdad de oportunidad en condena a cualquiera de las partes, permitirá al ciudadano no solo acudir al Tribunal a hacer valer la defensa de sus derechos, sino de tener la posibilidad de recuperar los

gastos realizados con motivo del juicio, lo que le garantizará un debido acceso a su Derecho a la Justicia.

Así mismo, y como complemento, se sugiere la creación de una serie de artículos donde en relación a la condena en Gastos y Costas, se contemple la regulación de casos específicos donde se estipule sea necesario acudir a instancias administrativas previo a contenciosas, para poder acceder a la condena, ello para reforzar la finalidad con la que fueron creadas las instancias administrativas, y las Autoridades realmente realicen adecuadamente su trabajo, así como requisitos donde los ciudadanos para exigir el pago de Gastos y Costas a su favor, cuando sea el caso, deban exhibir los comprobantes necesarios que acrediten dichos gastos, así como los del pago de honorarios al profesional cuyo servicio requirió para hacer valer la defensa de sus intereses, con dichos comprobantes se acreditará realmente el monto real, evitando el uso indebido de la figura, por las partes.

Dentro de esa serie de artículos, se sugiere se contemplen algunos donde se excluya a las partes de la condena en Gastos y Costas, como lo vienen a ser situaciones extraordinarias, como para el caso de allanamiento, desistimiento, casos de serias dudas de hecho o derecho, o bien, cuando el Juzgador lo considere necesario, pues bien, hay situaciones inusuales en donde no se puede aplicar la regla general, por lo que resultaría injusto condenar a alguna de las partes del juicio, sin tomar en cuenta casos extremos.

De igual forma, junto con la reforma al Código de Justicia Administrativa del Estado, se sugiere la creación de un Fondo destinado exclusivamente para el funcionamiento de la figura de Gastos y Costas en Juicios Administrativos en donde intervenga el Estado a través de cualquiera de sus autoridades, en el que se mantenga un recurso con el que se pueda garantizar al ciudadano el pago de las Costas en caso de que el Estado sea condenado, o bien, se maneje en dicho fondo el recurso obtenido cuando el ciudadano sea condenado al pago en favor del Estado, según sea el caso, pues si no se cuenta con el recurso, de poco serviría garantizar al ciudadano el goce de este derecho.

Se sugiere para un mejor resultado, difundir tanto a la sociedad, como a las Autoridades en Michoacán. Ello, para hacer del conocimiento de los ciudadanos, los derechos con los que cuentan, para incentivarles a acudir al Tribunal cuando consideren se le han violentado sus derechos, o bien para que acudan a cumplir el Acto Administrativo si es legal, según sea el caso, incentivando a elevar los niveles de cultura de legalidad. En cuanto a las Autoridades, para informarles sobre el nuevo sistema, motivándoles a que realicen una mejor función de sus actividades, emitiendo Actos Administrativos en legal y debida forma.

5.3. Posibles efectos

Se pretende que con la reforma al artículo 192 del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán, en la que como generalidad se contemple la condena al pago de Gastos y Costas, generados con motivo de la tramitación del Juicio Contencioso Administrativo, bajo el Principio del Vencimiento Objetivo, en el que se condene a la parte que no obtuvo resolución favorable, se logre principalmente garantizar al ciudadano un debido acceso al Derecho a la Justicia en materia administrativa, en el que se coloque al ciudadano en un plano de mayor igualdad procesal frente al Estado dentro de los Tribunales, en las controversias que se presenten entre estos, reconociéndole un derecho a recuperar los gastos realizados con motivo del juicio, si acreditó sus pretensiones, pero además se pretenden obtener otros grandes efectos que traerán consigo su implementación.

Al realizar la reforma propuesta, el escenario para los ciudadanos en Michoacán, cambiará beneficiando la protección a su Derecho a una debida Justicia, así como a fomentar la regular actuación de las Autoridades, y mayores niveles de cultura de la legalidad y gobernanza, ya que el ciudadano al recibir un Acto Administrativo, contará con una diferente opción a las que tiene en la actualidad, que serían las siguientes:

- 1) El ciudadano cumple con el Acto Administrativo, ya que aun y cuando éste sea ilegal, prefiere cumplir e incluso aprovechar descuentos, lo que ya le

habrá causado un costo que no tenía razón de ser, considerando que el Acto es ilegal.

- 2) El ciudadano opta por cometer un acto de corrupción para evadir el cumplimiento del Acto Administrativo, ya que aun y cuando el acto sea ilegal, le resulta más fácil cometer el acto de corrupción que le causará menos costo y menos tiempo, pero le habrá causado un costo que no tenía razón de ser.
- 3) El ciudadano acude a la defensa de sus derechos ante el Tribunal Administrativo, y en caso de obtener una resolución favorable, ciertamente no tendrá obligación de cumplir con el Acto Administrativo, pues éste se habrá declarado nulo, sin embargo, le serán remunerados los gastos realizados con motivo del juicio que no tenía razón de ser, lo que al final no le generará ningún costo.

Es decir, con la reforma al artículo 192 del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán, donde se condene a la parte vencida al pago de Gastos y Costas, se le estará otorgando un debido acceso a la Justicia al ciudadano, ya que, de encontrarse frente a la actuación irregular del Estado, que le cause un daño, al tener la opción de recuperar los gastos realizados con motivo del juicio, le incentivará a optar a ejercer sus derechos ante el Tribunal cuando lo crea necesario.

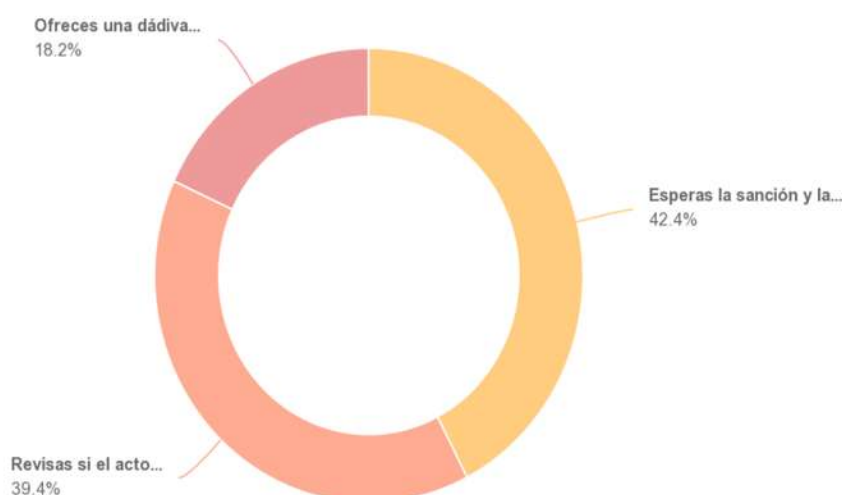
Por lo que entre los principales efectos, encontramos el que se incentivará a los ciudadanos a crear una cultura de legalidad, ya que, por un lado, si el ciudadano considera que el Acto Administrativo que fue emitido por la Autoridad Estatal, es ilegal y le violenta sus derechos, al tener la certeza de que podrá recuperar los gastos realizados con motivo del juicio, lo incentivará a acudir a ejercer su Derecho a la Justicia, y por otro lado, en caso de que el ciudadano reciba un Acto Administrativo que considere legal, lejos de tramitar un juicio no necesario a efecto de no cumplir con el acto, o bien, fomentar la corrupción, lo llevará a cumplir con el Acto Administrativo, lo que a su vez, ayudará a recuperar la confianza de los ciudadanos en las Autoridades Estatales, aumentando los niveles de gobernanza que se buscan.

En relación a lo anterior y para sustentar los efectos que se podrían producir con la reforma propuesta, se realizaron una serie de preguntas a través de una breve encuesta mediante una red social, en donde se formularon a los ciudadanos en Michoacán 3 preguntas para determinar cuál es el proceder actual del ciudadano frente a una Actuación Administrativa, si éstos consideran los gastos de un juicio como obstáculo para acceder a demandar al Estado, aun y cuando actuó de manera indebida, y por último, cuál sería su proceder para el caso de que la ley les garantiza el reembolso de los gastos que te genere un juicio, si es que demuestran la ilegalidad de la actuación.

De la participación de los ciudadanos encuestados en Michoacán, se obtuvieron los siguientes resultados:²²¹

Figura 1

Frente a un acto de autoridad, donde deriva una sanción que tienes que cumplir de manera obligatoria (ej. multas de tránsito) ¿qué harías?



Fuente: Elaborado por la Autora a través de Encuestas Para Páginas, utilizando Facebook, con los datos obtenidos de la encuesta realizada en agosto del 2020.

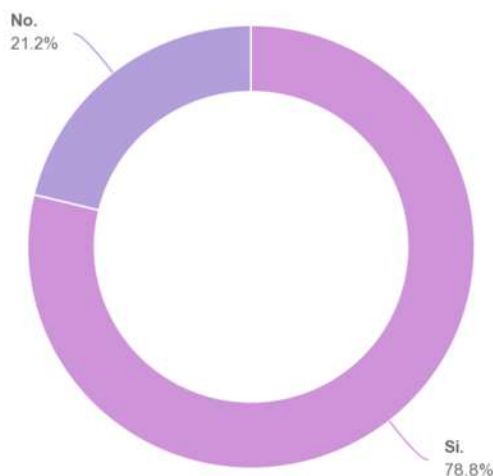
²²¹ Anexo 2.

Encuestas realizadas por la Autora a través de Facebook y “Encuestas Para Páginas”, agosto 2020.

De la pregunta ¿cuál sería el proceder del ciudadano en Michoacán, al momento de recibir un Acto de Autoridad, el cual tienen que cumplir de manera obligatoria? El 42.4% de los ciudadanos encuestados, esperarían el Acto o sanción para cumplirla, independientemente de si es legal o no, mientras que el 39.4% revisaría si el Acto es legal o no, para de ser el caso, proceder a interponer el medio de defensa correspondiente, en tanto que el 18.2% de los ciudadanos, ofrecerían una dádiva económica al Servidor Público, para evitar el cumplimiento del Acto Administrativo.

Figura 2

Consideras que los gastos de un juicio son obstáculo para acudir al Tribunal a demandar al Estado, aún y cuando éste actuó de manera ilegal?

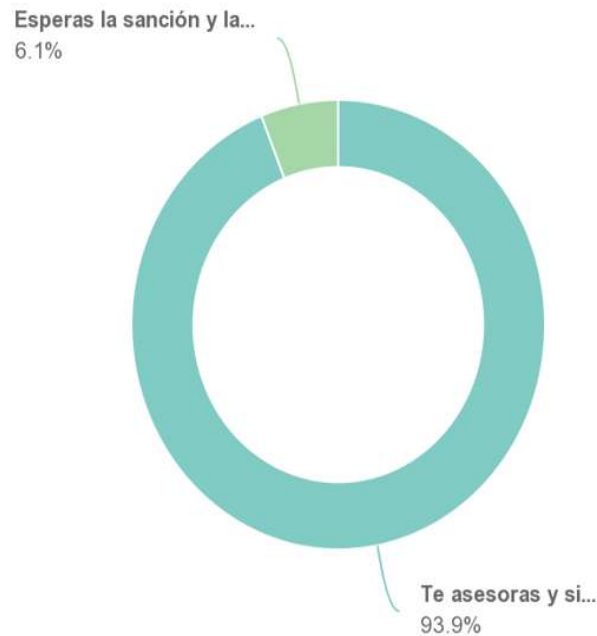


Fuente: Elaborado por la Autora a través de Encuestas Para Páginas, utilizando Facebook, con los datos obtenidos de la encuesta realizada en agosto del 2020.

En cuanto a la pregunta ¿si el ciudadano considera que los gastos de un juicio representan un obstaculo para demandar al Estado, aún y cuando éste actuó de manera ilegal? El 78.8% de los ciudadanos encuestados, afirman que sí, mientras que el 21.2% consideran que no representan un obstaculo.

Figura 3

Si consideras que un acto de autoridad es ilegal (ej. multas de tránsito, SAT...) y la ley te garantiza el reembolso de los gastos que te genere un juicio, una vez demostrada su ilegalidad ¿Qué harías?



Fuente: Elaborado por la Autora a través de Encuestas Para Páginas, utilizando Facebook, con los datos obtenidos de la encuesta realizada en agosto del 2020.

Por lo que respecta a la pregunta de ¿si el ciudadano considera que un Acto de autoridad es ilegal y la ley le garantizara el reembolso de los gastos generados por motivo de un juicio una vez demostrada su ilegalidad? El 93.9% de los ciudadanos encuestados, afirman que se asesorarían con un profesional, y de proceder, interpondrían el medio de defensa idóneo, mientras que el 6.1% esperarían la emisión del Acto Administrativo para cumplirlo.

Además, con la implementación del nuevo sistema en Costas, se busca disminuir la emisión de Actos Administrativos irregulares emitidos por las Autoridades Administrativas Estatales, o bien, que se emitan mayor numero de

resoluciones justas en instancias administrativas, ocasionando que se tramiten cada vez menos número de juicios que no sean necesarios.

Si bien es cierto, esta parte resulta complicada, y posiblemente con la reforma del Código de Justicia Administrativa del Estado, no se logre del todo producir el efecto de reducir la emisión de actuaciones administrativas irregulares, dada la experiencia de España, ya que, de ser condenado el Estado en favor del ciudadano, y al no ser propiamente el Servidor Público que emitió el Acto Administrativo irregular quien asuma la condena, probablemente éste continúe actuando de manera ilegal, no es menos cierto que, se podrían implementar otras medidas para reforzar el funcionamiento del nuevo sistema implementado, adoptando sistemas modernos que buscan los nuevos Estados Democráticos, mediante bonos que incentiven a los servidores públicos a realizar de manera legal sus actuaciones, actuando de manera eficaz frente a los ciudadanos.

Además, para reforzar lo anterior, con la posibilidad para bonificar o sancionar al servidor público de acuerdo al desempeño de sus actividades, éste lo reflejará en sus actuaciones del día a día, emitiéndolos de manera más eficiente, ajustadas al Principio de Legalidad, lo que generará menores emisiones de Actos Administrativos ilegales y una mayor calidad en la actuación de las Autoridades, y a su vez, generará confianza de los ciudadanos en ellas, logrando obtener mayores niveles de Gobernanza, tal y como los buscan los nuevos Modelos de Gestión Gubernamental, y dejando atrás modelos rebasados y esquemas basados meramente en la burocracia.

Con ello, se busca no solo beneficios para el ciudadano, sino para el propio Estado, ya que a largo plazo, se busca reducir el costo generado por la emisión de Actos Administrativos irregulares, ya que la poca eficiencia de los servidores públicos al emitir actos ilegales, le genera costos al Estado, ya que además de pagar sueldos por un trabajo poco eficiente, deberá pagar otros sueldos, tanto para los Abogados que lleven a cabo el trámite correspondiente en defensa del Estado, sin perder de vista el presupuesto que destina para el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, que si bien, podría llegar a reducirse, o de no ser el caso,

al disminuirse la carga de trabajo, éste prestara mejores servicios al impartir la justicia que se busca.

Consecuentemente se mejorará la calidad y eficiencia del servicio prestado por las Autoridades Estatales, lo que además traerá una gran modernización de los esquemas administrativos, dejando atrás viejos sistemas que propician el autoritarismo y la burocracia, buscando generar mayor calidad en la impartición de Justicia y ganar mayores niveles de gobernabilidad, posicionando a Michoacán como el primer estado en el país en reconocer un derecho igualitario del ciudadano frente al Estado en la comparecencia de éstos ante los Tribunales Administrativos.

Por otra parte, se considera que los beneficios se verían reflejados en los primeros meses, y si bien, al inicio puede resultar costoso, puesto que se planea el incremento de demandas presentadas por los ciudadanos Michoacanos, que muy probablemente sean ganadas, por lo que se les tendrá que hacer el pago por la condena de Gastos y Costas al Estado, sin embargo a mediano y largo plazo se pretende que con las bonificaciones otorgadas a los servidores públicos por su buen desempeño, se disminuya el número de las actuaciones administrativas ilegales, por lo que las que se emitan, serán ajustadas al Principio de Legalidad, lo que ocasionará que el ciudadano cumpla con el acto, o bien, si decide acudir al Tribunal sin razón de hacerlo, de igual forma se le condenará al pago de Gastos y Costas, eso no solo generará un mayor nivel de cultura de legalidad, sino que se disminuirá el costo y tiempo de los Procedimientos Administrativos, al reducir la emisión de Actos Administrativos irregulares, el Estado no requerirá pagar para la tramitación de un seguimiento innecesario, y es por ello que a largo plazo se planea que el fondo no requiera de mayores ingresos, sino que sea autosustentable.

Para el caso de las Autoridades Estatales, si bien, es necesario hacer de su conocimiento la implementación del nuevo sistema, esta parte podría resultar complicada, y posiblemente con la reforma al Código de Justicia Administrativa del Estado, no se logre del todo reducir la emisión de actuaciones administrativas irregulares, dada la experiencia de España, ya que, de ser condenado el Estado en favor del ciudadano, y al no ser propiamente el Servidor Público que emitió el acto

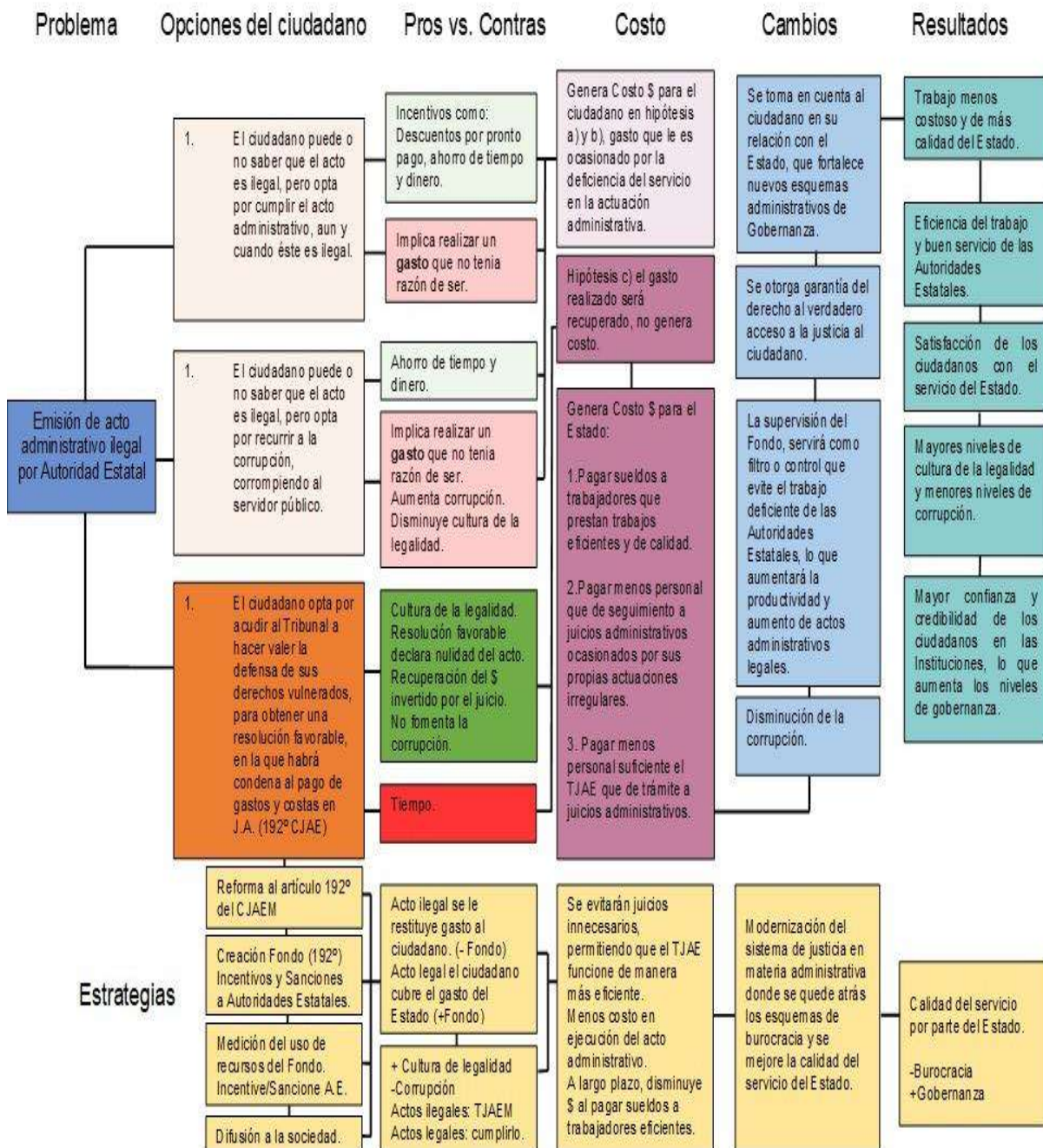
administrativo irregular quien asuma la condena, probablemente éste continúe actuando de manera ilegal.

No es menos cierto que, se podrían implementar otras medidas para reforzar el funcionamiento del nuevo sistema en Costas, adoptando modelos de funcionamiento más modernos para el Estado, como los Nuevos Modelos de Gestión Gubernamental, donde se establecen esquemas que son instaurados en el sector empresarial y adoptados por el contexto internacional que brinden mejor funcionamiento de los servicios y su calidad, a menores costos, por lo que, con base en ello, se podría implementar bonificaciones que incentiven a los servidores públicos a realizar un trabajo más eficiente y de mayor calidad, emitiendo de manera legal sus actuaciones frente a los ciudadanos.

Con lo anterior, se daría un gran avance en el Derecho Administrativo para el estado de Michoacán, además de ser el primer Estado a nivel nacional en contar con un sistema en Costas basado en el Principio del Vencimiento Objetivo, el que coloca al ciudadano frente al Estado en un plano de mayor igualdad frente a los Tribunales, además se recuperará la confianza de los Michoacanos en las Autoridades del Estado, aumentando los niveles de Gobernanza y se posicionaría al estado, como la primera Entidad que garantiza un total y más moderno acceso a la impartición de Justicia Administrativa en el país, colocando al ciudadano en un plano de mayor igualdad frente a las Autoridades en las controversias administrativas frente a los Tribunales.

A continuación se presenta una gráfica de la proyección de los efectos que consigo traería la implementación del Principio del Vencimiento Objetivo en el Sistema de Gastos y Costas en el Código de Justicia Administrativa para el Estado de Michoacán:²²²

²²² Fuente: elaborada por la autora.



Conclusiones

Primera. La figura de Gastos y Costas es una figura que tiene importante relevancia, la cual no se le ha dado del todo, ya que encontramos que los gastos realizados y causados dentro de un pleito judicial y que las partes requieran para intervenir en su desarrollo, que van desde el importe de los honorarios de los abogados, así como todos los necesarios para desahogar las diligencias solicitadas durante el juicio, son inherentes a todo procedimiento judicial, independientemente de la materia, la cuantía o el interés controvertido, las partes que intervengan en un litigio realizarán erogaciones económicas encaminadas a la defensa de sus derechos e intereses, traducidas en Gastos y Costas, los cuales además se diferencian de otras figuras como Daños y Perjuicios, ya que los primeros son inherentes a todo proceso judicial, y de ahí la importancia de su regulación dentro del Derecho, independientemente de la materia de la que se trate.

Segunda. La figura de Gastos y Costas, se encuentra regulada por el Derecho Mexicano, la encontramos consagrada a nivel Constitucional, en su artículo 17, en la parte final quedan prohibidas las Costas Judiciales, las cuales se diferencian de las Costas Procesales, sin embargo, se regula de manera ambigua, lo que ha dado lugar para que se interprete de diversas maneras en las diferentes leyes de cada materia en el Derecho, tan es así, que en materias como lo es la Civil, Mercantil y Familiar, en sus leyes respectivas, la encontramos regulada bajo el Principio del Vencimiento Objetivo, es decir, la parte que pierde el litigio deberá resarcir a su contraria por los gastos realizados con motivo del juicio, así como el Principio de Temeridad o Mala Fe, utilizado cuando se condena a alguna de las partes que se estima actuó bajo estas conductas, sin embargo, en materias como Penal y Laboral, no se hace referencia a la figura, y en materia Administrativa, tanto a nivel Federal como Local encontramos que la legislación correspondiente, únicamente le otorga al Estado la posibilidad de recuperar los gastos realizados bajo dicha figura, limitando al ciudadano su derecho a recuperar lo invertido con motivo de un juicio, en caso de acreditar sus pretensiones y obtener resolución favorable.

Tercera. El Derecho Administrativo en Michoacán ha evolucionado de manera importante en los últimos años, lo cual notamos a partir del 2007, tanto con la creación tanto del Código de Justicia Administrativa, así como del Tribunal de Justicia Administrativa, cuyas labores comenzaron en el 2008.

Tal evolución ha representado un gran avance para garantizar a los ciudadanos en Michoacán su Derecho a la Justicia Administrativa, así como para regular su relación con las Autoridades, y limitar la actuación discrecional de éstas últimas. De lo anterior advertimos que el Derecho Administrativo para el Estado de Michoacán ha venido a revolucionar la relación entre ciudadanos con el propio Estado, ya que se comienza a dejar de ver a este último como un Ente lleno de poder cuya voluntad es incuestionable, para verlo como una Autoridad que está obligada a prestar servicios de calidad y a emitir sus actuaciones conforme a la ley.

Cuarta. Sin embargo, encontramos que la Justicia Administrativa en el Estado de Michoacán, no se ha logrado garantizar del todo, ya que en la actualidad las Autoridades Estatales continúan emitiendo actuaciones irregulares que vulneran los derechos de los ciudadanos, ya que legalmente aun se cuentan con obstáculos que disuaden al particular de acudir a los Tribunales, limitando su debido acceso a la Justicia, tan es así que, en el artículo 192 del referido Código, se prohíbe la condena en Gastos y Costas, lo que ocasiona escenarios poco deseados, que disminuyen los niveles de Gobernanza y Cultura de la Legalidad, y aumentando otros como lo es la corrupción.

Quinta. El Derecho a la Justicia como Derecho Humano consagrado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, garantiza a todo ser humano el derecho de acceso a la misma, por lo que, México al ser parte de dicho Instrumento Internacional, se encuentra obligado a garantizarla, mediante la legislación necesaria que contenga toda figura, instrumento y mecanismo de defensa adecuado para lograrlo, y es por ello que constantemente habrá de evolucionar su manera de atender a las necesidades sociales para dar la solución más conveniente tendiente a garantizar éste derecho.

En materia administrativa, no es la excepción, por lo que, al entender la Justicia como un Derecho Humano, tendrá que adoptar los criterios más óptimos encaminados a garantizar este derecho, por lo que, si la regulación actual de figura de Gastos y Costas representa una limitante a los ciudadanos para acceder a la Justicia Administrativa, habrá que replantearse el sistema de la misma y adoptar esquemas más modernos que permitan garantizar el debido acceso a tan anhelado derecho.

Sexta. En países como España encontramos un Derecho Administrativo más antiguo y con un mayor camino recorrido, ya que, cuentan con legislación específica en materia Administrativa desde hace muchos años, la cual ha sufrido una serie de modificaciones importantes encaminadas a crear una sociedad democrática y avanzada.

Dentro de la Ley 29/1998 de lo Contencioso Administrativa, se regula la figura de Costas Procesales, la que ha sufrido una serie de modificaciones importantes, tendientes a lograr esa búsqueda de Justicia, por lo que, es en 2011 donde se pasa de un sistema en Costas basado en el Principio de Temeridad o Mala Fe, a un Principio basado en el Vencimiento Objetivo, con el cual se busca no solo garantizar un debido acceso al Derecho de Justicia para los ciudadanos, sino limitar las actuaciones irregulares del Estado, así como la tramitación de gran cantidad de juicios no necesarios.

Por lo que, en España encontramos un sistema en materia Administrativa que si bien es cierto, es parecido al nuestro en cuanto a procesos, figuras, instancias y algunas otras generalidades, no es menos cierto que en lo que respecta a las Costas Procesales, tenemos un gran abismo en cuanto a su regulación y evolución, ya que es en 2011 que pasa del Principio de Temeridad o Mala Fe, para adoptar el Principio del Vencimiento Objetivo, por lo que deja atrás esquemas antiguos que impedían un avance de esa búsqueda de Justicia que todo Estado democrático debe garantizar.

Séptima. El sistema en Costas Español, basado en el Principio del Vencimiento Objetivo, ha representado un gran avance para el Derecho Administrativo, ya que brinda a los ciudadanos un mayor acceso a la Justicia, al garantizarles la recuperación de las Costas Procesales, una vez obtenida resolución favorable, además se han disminuido cantidad de juicios no necesarios tramitados ante los Tribunales, sin embargo no se han logrado todos los efectos pretendidos, como la erradicación de la actuación irregular por parte del Estado, así como el establecimiento uniforme de montos para la condena en Costas.

Octava. Si bien es cierto, con la implementación del nuevo sistema en España se han logrado enormes beneficios como el garantizar una debida Justicia al ciudadano en materia administrativa, así como reducir la tramitación de gran cantidad de juicios que no eran necesarios, no es menos cierto que también ha tenido fuertes críticas, ya que le hace falta establecer los criterios de cuantías que facilite al Juez la imposición de las mismas, por lo que, se han propuesto reformas para regresar al sistema antiguo basado en el Principio de Temeridad o Mala Fe.

Aun y cuando el sistema ha pretendido ser modificado, planteando regresar al sistema antiguo basado en la actuación de Temeridad o Mala Fe, dicha propuesta no ha prosperado, ya que el antiguo sistema no funcionaba, por lo que se considera representaría un enorme retroceso en el Derecho Administrativo, especialmente en lo que respecta a la garantía del acceso a la Justicia de los ciudadanos.

Novena. A diferencia del sistema en Costas Español, el sistema en Gastos y Costas en materia Administrativa en Michoacán no ha sufrido modificación alguna desde su creación, y la manera en que se encuentra regulado limita a los particulares al debido acceso a su Derecho a la Justicia, ya que no permite que éstos puedan recuperar los gastos realizados con motivo de un juicio ocasionado por la actividad irregular del Estado, sin embargo encontramos criterios novedosos en instancias contenciosas de Magistrados, encaminados a tutelar el Derecho a la Justicia de los ciudadanos, por lo que continuamos con ese afán de alcanzar el goce de la misma.

Décima. Es posible continuar evolucionando el Derecho Administrativo en Michoacán, para otorgar a los ciudadanos un mayor acceso a su Derecho a la Justicia, ello atendiendo a las limitantes con las que cuenta la legislación.

Además, adoptando esquemas novedosos tal y como lo observamos de sistemas diferentes como lo es el de España, considerando tanto los beneficios que les ha traído adoptar sistemas más modernos, así como los efectos que no se han podido lograr.

Décima Primera. Establecer sistemas novedosos que atiendan no solo a las necesidades sociales, sino que esa atención sea mediante servicios eficientes, justos y de calidad, dejará atrás modelos autoritarios y burocráticos, para colocar en un mayor plano de igualdad a las partes dentro de un litigio, donde al garantizar al ciudadano el reembolso de los gastos realizados con motivo del Juicio Administrativo, siempre y cuando haya logrado acreditar sus pretensiones, lo incentivará a acudir a los Tribunales cuando sea meramente necesario, o bien, a cumplir con el Acto Administrativo.

Ello generará que se tramiten los juicios meramente necesarios, aumentando niveles de Cultura de Legalidad, así como de Gobernanza, y la eficiencia y productividad de las Autoridades Estatales.

Fuentes de Información

a) Bibliografía

- Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Primer Curso, 12a. Ed. Porrúa, México, 1995, pp. 768-769.
- Aranda Fraga, Fernando, "Debates actuales sobre la justicia: historia y desarrollo", *Davarlogos XIV*, Argentina, año 2015, vol. 14., núm. 2, pp. 72-92.
- Arellano García, Carlos, *Manual del abogado. Práctica Jurídica*. 7ª ed., México, Editorial Porrúa, 2001, p. 12.
- Avila De Encio, Juan Manuel, "Tasación de costas. Medidas cautelares. Procesos especiales en materia de protección del crédito: cambiario y monetario", *Estudios Jurídicos*, 2003. Ed. CEJAJ, Madrid. P. 932
- Casino Rubio, Miguel, "Las costas en el procedimiento administrativo", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, España, ISSN: 0214-6185, año 1992, núm. 11, 1988-1995, pp. 293-306.
- Camacho Cépeda, Gladys, "Los particulares como sujetos del procedimiento administrativo", *Derecho PUCP, Revista de la Facultad de Derecho*, Perú, ISSN. 0251-3420, año 2011, Núm. 67, julio-agosto 2011, pp.285-308
- Comisión General de Codificación, *Propuesta de anteproyecto de Ley de eficiencia de la Jurisdicción Contencioso – Administrativa*, Ed. Ministerio de Justicia, 2013, Madrid España, pp. 99-100.
- Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo*, Editorial Limusa, 2da Edición, México 2003, pp. 67.
- De los Santos, Morales, Adriana, *Derecho Administrativo I*, México, Red Tercer Milenio, 2012, pp. 120-125.
- Domingo Zeballos, Manuel J., "La condena en costas en el orden contencioso – administrativo", *Diario La Ley*, Ed. La Ley, Núm. 8452, Sección Dossier, 5 de enero de 2015, Castilla – La Mancha España, Año XXXVI.

- Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo*, México, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2016, pp. 130-131.
- Fix-Fierro, Héctor y López-Ayllón Sergio, “El acceso a la justicia en México, una reflexión multidisciplinaria”, en Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo, (coord.) *Justicia, Memoria IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, t. I, 2001, p. 112.
- Flores Gomes González, Fernando y Carvajal Moreno, Gustavo, *Nociones de Derecho Positivo Mexicano*, Vigésima quinta Edición, México, Editorial Porrúa, 1986, p. 50.
- Gómez Lara, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, Colección Textos Jurídicos Universitarios, Ed. Oxford, 10ª ed., México, 2000, pp. 19-20.
- Gordillo, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas*, 8va ed., Argentina, Fundación de Derecho Administrativo, 2004, t.3, pp. 197-199.
- Hart, Herbert L.A., *El Concepto de Derecho*, trad. de Genaro R. Carrió, Argentina, Editorial ABELEDO PERROT, 1961, p. 01.
- Jiménez Dorantes, Manuel, “La delimitación del acto administrativo como elemento esencial para el desarrollo del Derecho Administrativo Mexicano”, en Cienfuegos Salgado, David y Macías Vázquez, María Carmen (coord.), *Estudios en homenaje a Marcia Muñoz de Alba Medrano, Estudios de Derecho Público y Política*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 241 – 255.
- López Olvera, Miguel Alejandro, “Los Principios del Procedimiento Administrativo”, en Cienfuegos Salgado, David (coord.), *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz*, México, UNAM, t.1., pp. 180 -182
- Tovar Reyes, Daniel y Rodríguez Camarena, Carlos Salvador, “La Justicia Administrativa en el Estado de Michoacán. Implicaciones y Retos”, *Ciencia Jurídica*, Universidad de Guanajuato, División de Derecho, Política y Gobierno, Departamento de Derecho, Vol. 5, núm. 10, 2016, p. 219

Trápaga Reyes, Jesús, “El derecho social en México: problemas y perspectivas”, *El Cotidiano*, México, 2000, 5-12, ISSN: 0186-1840, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32509902>

b) Enlaces electrónicos

Aparicio, Emilio, “Criterios de imposición de costas en nuestros Tribunales de lo Contencioso – Administrativo”, *Almacén D Derecho*, España, Legislación Procesal, núm 9., 24 de junio de 2019, <https://almacenedderecho.org/criterios-de-imposicion-de-costas-en-nuestros-tribunales-de-lo-contencioso-administrativo>

Calvo Blanco, Julia, “Acto Administrativo”, *Enciclopedia Jurídica Online*, Referencia sobre *Derecho Mexicano*, México, febrero 2020, <https://mexico.leyderecho.org/acto-administrativo/>

Calleja Pueyo, Pedro, “La condena en costas a la Administración, ¿un brindis al sol?”, *LegalToday*, España, 2014, octubre 2014, http://www.legaltoday.com/practica-juridica/publico/d_administrativo/la-condena-en-costas-a-la-administracion-un-brindis-al-sol

Chaves García, José Ramón, Versiones y Perversiones de los Criterios de Imposición de Costas en lo Contencioso Administrativo, Discurso de Ingreso en la Real Academia Asturiana de Jurisprudencia, Oviedo 24 de abril del 2015, pp. 01-49, <https://kontencioso.files.wordpress.com/2015/04/discurso-ra.pdf>

Colección de criterios adoptados por el TSJ Murcia, Sala Contencioso Administrativo, 2017, España. <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Tribunales-Superiores-de-Justicia/TSJ-Region-de-Murcia/Actividad-del-TSJ-Region-de-Murcia/Unificacion-de-criterios/Coleccion-de-criterios-adoptados-por-la-Sala-de-lo-Contencioso-Administrativo-del-TSJ-de-Murcia--Junio-2017>

Costa, Hernanz, Del grupo Parlamentario Socialista, de reforma de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil y de la Ley 29/1998, de 13 de julio,

- reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en materia de costas del proceso. Número de expediente 122/000128, Cortes Generales, *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados Pleno y Diputación permanente*, Num. 89, XII Legislatura, 14 de noviembre del 2017, Madrid, España, p.16, http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/DS/PL/DSCD-12-PL-89.PDF#page=16
- Costas Judiciales, *Conceptos Jurídicos.Com*, Derecho procesal, <https://www.conceptosjuridicos.com/costas-judiciales/> consulta: diciembre, 2019.
- Coordinación de Universidad Abierta y Educación a Distancia – UNAM, Derecho Subjetivo y Derecho Objetivo, Unidad de Apoyo para el Aprendizaje, UAPA, México, UNAM, 2016 – 2017, https://programas.cuaed.unam.mx/repositorio/moodle/pluginfile.php/153/mod_resource/content/1/derecho-subjetivo-objetivo/index.html – 4
- El Procedimiento Administrativo, *Definición legal*, Blog Spot, México, 2013, <https://definicionlegal.blogspot.com/2013/01/el-procedimiento-administrativo.html>
- Flores Navarro, Sergio, *Informe Anual de Actividades del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán*, presentando ante el H. Congreso de Michoacán, diciembre de 2015, http://tjamich.gob.mx/LAI/historico/informe/informe_actividades_2015.pdf
- Fuertes, Mercedes, Las costas procesales en la jurisdicción contencioso – administrativa, De las sobradas costas al necesario abono de costes, Discurso de Propuesta a la Reforma en Universidad de León, 2012, España, <https://mercedesfuertes.es/wp-content/uploads/2012/09/Costas-procesales-para-web.pdf>
- Font de Mora, Jaime Rullán, ¿De verdad es necesario reformar el vigente sistema de imposición de costas en el proceso civil?, *Legal Today*, por y para abogados, 26 de julio de 2018, España, <http://www.legaltoday.com/practica->

juridica/civil/civil/de-verdad-es-necesario-reformar-el-vigente-sistema-de-imposicion-de-costas-en-el-proceso-civil#

García, Fernández, Del grupo Parlamentario Socialista, de reforma de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil y de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en materia de costas del proceso. Número de expediente 122/000128, Cortes Generales, *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados Pleno y Diputación permanente*, Num. 89, XII Legislatura, 14 de noviembre del 2017, Madrid, España, p.16, http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/DS/PL/DSCD-12-PL-89.PDF#page=16

Guerra, Israel, “Todo lo que hay que saber sobre el recurso de casación”, *Altermuta Abogados, El jurista*, 28 enero 2020, <http://www.eljurista.eu/2020/01/28/todo-lo-que-hay-que-saber-sobre-el-recurso-de-casacion/>

Guerra, Miguel Pérez, Condena en Costas, ¿Debe reformarse la LEC y la LJCA para pasar del vencimiento a la temeridad?, *Sepín*, Editorial Jurídica, 10 de octubre del 2017, España, <https://blog.sepin.es/2017/10/condena-costas-temeridad/>

Guerrero, Omar, “Nuevos Modelos de Gestión Pública”, *Revista Digital Universitaria*, UNAM, 30 de septiembre del 2001, Vol. 2, Núm. 3, México., <http://www.revista.unam.mx/vol.2/num3/art3/index.html>

Marti Marti, Joaquín, “Las costas y gastos en el proceso”, *Bufetejmarti*, Barcelona, diciembre 2011, <http://www.bufetejmarti.com/item/165-las-costas-y-gastos-en-el-proceso>

Matas, Moya, Del grupo Parlamentario Socialista, de reforma de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil y de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en materia de costas del proceso. Número de expediente 122/000128, Cortes Generales, *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados Pleno y Diputación permanente*, Num. 89, XII Legislatura, 14 de noviembre del 2017, Madrid, España, p.16,

http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/DS/PL/DSCD-12-PL-89.PDF#page=16

MX Definición, "Justicia", *Definición MX*, México, febrero 2017, <https://definicion.mx/justicia-divina/>.

Sánchez Cordero, Olga, Voto Particular en Amparo Directo 8/2012, Libro XIII, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, núm. 40936, Libro XIII, t. 2, octubre de 2012, p. 791, <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=40936&Clase=VotosDetalleBL>

c) Tesis

Tesis II.10.C.T.115 C., *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. IV, diciembre de 1996, p. 383.

Tesis 358068, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. LI, p. 2177, citada dentro del Amparo Civil directo 3837/36, Alcántara viuda de Castillo Paula. 9 de marzo de 1937.

Tesis VIII.4o.12C, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI, febrero de 2005, p.1667.

Tesis 358068, Tercera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Quinta Época, t. LI, marzo de 1937, p. 2177.

Tesis VI.2o.C.406. C., *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. t. XXI, enero de 2005, p. 1775.

Tesis 358068, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. LI, p. 2177, citada dentro del Amparo Civil directo 3837/36, Alcántara viuda de Castillo Paula. 9 de marzo de 1937.

Tesis VI.2o.C.713 C, *Semanario Judicial de la Federación*. Sexta Época. t. XXXI, abril de 2010, p. 2718.

Tesis I.4o.C.226 C, *Semanario Judicial de la Federación*. Novena Época. t. XXI, febrero de 2010, p. 2819.

Tesis 2a./J.24/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época. Libro 28, t. II, marzo 2016, p. 1145

Tesis V.2o.J/32, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Octava Época, t. VI, junio de 1992, p.49.

Tesis P. XXXIV/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, diciembre de 2007, p. 26.

Tesis 2a./J. 192/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, octubre de 2007, p. 209.

Tesis VIII.4o.12C, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI, febrero de 2005, p.1667.

Tesis XI.1o.A.T.28 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. II, marzo de 2014, p.1782.

d) Casos

Amparo en Revisión 326/2016, cuyo ponente es el Ministro José Ramón Cossío Díaz, haciendo referencia a la Tesis Asilada 349798, Tercera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Quinta Época, t. LXXXII, noviembre de 1944, p. 3071.

Asunto número: 28249/1995, Kreuz contra Polonia, Demanda, Jurisdicción: Protección Europea de Derechos Humanos, 10, de mayo de 1995.

Expediente 122/000128, Cortes Generales, *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados Pleno y Diputación permanente*, Num. 89, XII Legislatura, 14 de noviembre del 2017, Madrid, España, p.16

Juicio Contencioso Administrativo Núm. 28883/09-17-05-8/914/11-S1-04-03.- Resuelto por la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 21 de enero de 2014, por unanimidad de 4 votos a favor.- Magistrado Ponente: Rafael Anzures Uribe.- Secretario: Lic. Javier Armando Abreu Cruz. (Tesis aprobada en sesión de 27 de marzo de 2014), http://www.claa.org.mx/cir_pdf/2014/ju201405.pdf

Sánchez Cordero, Olga, Voto Particular en Amparo Directo 8/2012, Libro XIII, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, núm. 40936, Libro XIII, t. 2, octubre de 2012, p. 791, <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=40936&Clase=VotosDetalleBL>

Sentencia de fecha 20 de septiembre del 2013, emitida dentro del Amparo Directo Administrativo número 672/2013 por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y del Trabajo del Décimo Primer Circuito, Magistrado Ponente Victorino Rojas Rivera.

e) Instrumentos Internacionales

Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José, San José, Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969.

f) Legislación Mexicana

Código de Comercio, *vigente*.

Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán, *vigente*.

Código de Procedimientos Civiles del Estado de Michoacán, *vigente*.

Código Familiar para el Estado de Michoacán de Ocampo, *vigente*.

Código Nacional de Procedimientos Penales, *vigente*.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *vigente*.

Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, *vigente*.

Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el estado de Coahuila de Zaragoza, *vigente*.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo, *vigente*.

Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, *vigente*.

Ley Federal del Trabajo, *vigente*.

g) Legislación Española

Acuerdo de Unificación de Criterios en materia de Imposición de Costas, emitido por los Juzgados Contencioso – Administrativos de Barcelona, 2018, España.

Acuerdo de Unificación emitido por el Pleno de la Sala Contencioso – Administrativo, Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, 23 de mayo de 2019, España.

Constitución Española, *vigente*.

Ley 29/1998, España, *vigente*.

Ley 37/2011, España, *vigente*.

Ley 1/2000, de Enjuiciamiento Civil, España, *vigente*.

Ley 1/1996, de Asistencia Jurídica, España, *vigente*.

Ley 52/1997, España, *vigente*.

Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, España, *vigente*.

Real Decreto 845/2015, de 28 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos de la Comisión General de Codificación, España, *vigente*.

Anexos

1. Anexo 1. Tablas elaboradas por la autora con datos del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán, México, 2018 – 2019.

ESTADÍSTICA GENERAL DEL PERIODO DE ENERO A MARZO DE 2018

	PRIMERA SALA	SEGUNDA SALA	TERCERA SALA	TOTAL
DEMANDAS RECIBIDAS	213	213	207	633
DEMANDAS ADMITIDAS	202	188	194	584
DEMANDAS DESECHADAS	2	3	4	9
DEMANDAS POR NO PRESENTADAS	5	3	1	9
INCOMPETENCIA	1	4	1	6
SOBRESEIMIENTO POR AUTO	8	5	0	13
PROVEIDOS DE TRÁMITE	1877	1784	2568	6229
SENTENCIA DEFINITIVAS	85	121	179	385
I) NULIDAD	49	92	93	234
II) VALIDEZ	6	3	12	21
III) SOBRESEIMIENTOS	29	26	73	128
IV) INCOMPETENCIA	1	0	1	2
ACLARACIONES DE SENTENCIA	1	0	2	3
QUEJAS INTERPUESTAS	2	2	3	7
QUEJAS RESUELTAS	2	1	0	3
RECURSOS DE RECONSIDERACIÓN INTERPUESTOS	46	46	43	135
○ Recursos de reconsideración resueltos en Sala Administrativa Ordinaria.	19	14	0	33
○ Recursos de reconsideración resueltos por el Pleno	29	23	30	82

ESTADÍSTICA GENERAL DEL PERIODO DE ABRIL A JUNIO DE 2018

	PRIMERA SALA	SEGUNDA SALA	TERCERA SALA	TOTAL
DEMANDAS RECIBIDAS	204	202	195	601
DEMANDAS ADMITIDAS	214	198	104	516
DEMANDAS DESECHADAS	4	6	8	18
DEMANDAS POR NO PRESENTADAS	1	5	0	6
INCOMPETENCIA	5	2	1	8
SOBRESEIMIENTO POR AUTO	8	8	0	16
PROVEIDOS DE TRÁMITE	2319	1873	3367	7559
SENTENCIA DEFINITIVAS	163	140	178	481
I) NULIDAD	88	63	113	264
II) VALIDEZ	35	9	9	53
III) SOBRESEIMIENTOS	39	68	56	163
IV) INCOMPETENCIA	1	0	0	1
ACLARACIONES DE SENTENCIA	0	0	2	2
QUEJAS INTERPUESTAS	7	2	9	18
QUEJAS RESUELTAS	7	2	5	14
RECURSOS DE RECONSIDERACIÓN INTERPUESTOS	76	76	79	231
○ Recursos de reconsideración resueltos en Sala Administrativa Ordinaria.	5	4	0	9
○ Recursos de reconsideración resueltos por el Pleno	22	18	23	63

ESTADÍSTICA GENERAL DEL PERIODO DE JULIO A SEPTIEMBRE DE 2018

	PRIMERA SALA	SEGUNDA SALA	TERCERA SALA	TOTAL
DEMANDAS RECIBIDAS	116	117	114	347
DEMANDAS ADMITIDAS	143	128	127	398
DEMANDAS DESECHADAS	4	3	6	13
DEMANDAS POR NO PRESENTADAS	2	5	0	7
INCOMPETENCIA	3	1	2	6
SOBRESEIMIENTO POR AUTO	5	9	4	18
PROVEÍDOS DE TRÁMITE	2450	1707	2955	7112
SENTENCIA DEFINITIVAS	151	124	195	470
I) NULIDAD	94	76	92	262
II) VALIDEZ	22	10	32	64
III) SOBRESEIMIENTOS	32	38	70	140
IV) INCOMPETENCIA	3	0	1	4
ACLARACIONES DE SENTENCIA	0	0	0	0
QUEJAS INTERPUESTAS	3	2	4	9
QUEJAS RESUELTAS	4	1	6	11
RECURSOS DE RECONSIDERACIÓN INTERPUESTOS	65	66	70	201
o Recursos de reconsideración resueltos en Sala Administrativa Ordinaria.	3	10	1	14
o Recursos de reconsideración resueltos por el Pleno	32	19	27	78

ESTADÍSTICA GENERAL DEL PERIODO DE OCTUBRE A DICIEMBRE DE 2018

	PRIMERA SALA	SEGUNDA SALA	TERCERA SALA	TOTAL
DEMANDAS RECIBIDAS	92	91	93	276
DEMANDAS ADMITIDAS	78	122	63	263
DEMANDAS DESECHADAS	2	3	4	9
DEMANDAS POR NO PRESENTADAS	2	5	3	10
INCOMPETENCIA	2	4	2	8
SOBRESEIMIENTO POR AUTO	8	15	5	28
PROVEÍDOS DE TRÁMITE	2508	2084	1652	6244
SENTENCIA DEFINITIVAS	150	172	92	414
I) NULIDAD	85	83	44	212
II) VALIDEZ	31	40	12	83
III) SOBRESEIMIENTOS	31	49	36	116
IV) INCOMPETENCIA	3	0	0	3
ACLARACIONES DE SENTENCIA	1	0	2	3
QUEJAS INTERPUESTAS	3	1	1	5
QUEJAS RESUELTAS	2	1	4	7
RECURSOS DE RECONSIDERACIÓN INTERPUESTOS	50	48	38	136
o Recursos de reconsideración resueltos en Sala Administrativa Ordinaria.	8	16	6	30
o Recursos de reconsideración resueltos por el Pleno	54	9	61	124

ESTADÍSTICA GENERAL DEL PERIODO DE ENERO A MARZO DE 2019

	J. PRIM. ADM	I. SEG. ADM	I. TER. ADM	TOTAL
DEMANDAS RECIBIDAS	187	191	188	566
DEMANDAS ADMITIDAS	118	170	157	445
DEMANDAS DESECHADAS	2	13	5	20
DEMANDAS POR NO PRESENTADAS	8	8	4	20
INCOMPETENCIA	8	4	10	22
SOBRESEIMIENTO POR AUTO	8	19	6	33
PROVEÍDOS DE TRÁMITE	2398	2143	2091	6632
SENTENCIA DEFINITIVAS UNITARIAS	212	193	129	534
I) NULIDAD	114	92	74	280
II) VALIDEZ	45	72	20	137
III) SOBRESEIEMENTOS	51	27	35	113
IV) INCOMPETENCIA	2	2	0	4

	PRIMERA SAO	SEGUNDA SAO	TERCERA SAO	TOTAL
ACLARACIONES DE SENTENCIA	0	0	2	2
QUEJAS INTERPUESTAS	3	2	5	10
QUEJAS RESUELTAS	0	0	0	0
RECURSOS DE RECONSIDERACIÓN INTERPUESTOS EN EL PERIODO QUE SE INFORMA	43	38	42	123
RECURSOS DE RECONSIDERACIÓN RESUELTOS (DE OTROS PERIODOS Y DEL PERIODO QUE SE INFORMA)	88	18	69	175
RECURSOS DE APELACIÓN INTERPUESTOS	18	19	20	57

ESTADÍSTICA GENERAL DEL PERIODO DE ABRIL A JUNIO DE 2019

SEGUNDO TRIMESTRE 2019

	J. PRIM. ADM	I. SEG. ADM	J. TER. ADM	TOTAL
DEMANDAS RECIBIDAS	183	179	182	544
DEMANDAS ADMITIDAS	157	162	149	468
DEMANDAS DESECHADAS	2	8	2	12
DEMANDAS POR NO PRESENTADAS	7	4	4	15
INCOMPETENCIA	3	5	5	13
SOBRESEIMIENTO POR AUTO	13	12	4	29
PROVEÍDOS DE TRÁMITE	2249	2302	2257	6808
SENTENCIA DEFINITIVAS UNITARIAS	228	211	166	605
I) NULIDAD	146	133	86	365
II) VALIDEZ	46	36	17	96
III) SOBRESEIEMENTOS	39	42	62	143
IV) INCOMPETENCIA	0	0	1	1

	PRIMERA SAO	SEGUNDA SAO	TERCERA SAO	TOTAL
ACLARACIONES DE SENTENCIA	0	0	0	0
QUEJAS INTERPUESTAS	1	4	2	7
QUEJAS RESUELTAS	2	0	0	2
RECURSOS DE RECONSIDERACIÓN INTERPUESTOS EN EL PERIODO QUE SE INFORMA	37	38	39	114
RECURSOS DE RECONSIDERACIÓN RESUELTOS (DE OTROS PERIODOS Y DEL PERIODO QUE SE INFORMA)	33	38	38	109
RECURSOS DE APELACIÓN INTERPUESTOS	22	22	20	64

ESTADÍSTICA GENERAL DEL PERIODO DE JULIO A SEPTIEMBRE DE 2019

	J. PRIM. ADM	J. SEG. ADM	J. TER. ADM	TOTAL
DEMANDAS RECIBIDAS	185	242	240	667
DEMANDAS ADMITIDAS	149	185	176	510
DEMANDAS DESECHADAS	10	4	10	24
DEMANDAS POR NO PRESENTADAS	2	5	2	9
INCOMPETENCIA	3	1	4	8
SOBRESEIMIENTO POR AUTO	6	7	18	31
PROVEÍDOS DE TRÁMITE	1993	2222	2294	6509
SENTENCIA DEFINITIVAS UNITARIAS	159	201	165	525
I) NULIDAD	115	139	90	344
II) VALIDEZ	21	32	20	73
III) SOBRESEIMIENTOS	23	30	53	106
IV) INCOMPETENCIA	0	0	2	2

	PRIMERA SAO	SEGUNDA SAO	TERCERA SAO	TOTAL
ACLARACIONES DE SENTENCIA	0	0	0	0
QUEJAS INTERPUESTAS	1	1	3	5
QUEJAS RESUELTAS	0	1	0	1
RECURSOS DE RECONSIDERACIÓN INTERPUESTOS EN EL PERIODO QUE SE INFORMA	45	46	43	134
RECURSOS DE RECONSIDERACIÓN RESUELTOS (DE OTROS PERIODOS Y DEL PERIODO QUE SE INFORMA)	24	22	23	69
RECURSOS DE APELACIÓN INTERPUESTOS	46	47	46	139

ESTADÍSTICA GENERAL DEL PERIODO DE OCTUBRE A DICIEMBRE DE 2019

	J. PRIM. ADM	J. SEG. ADM	J. TER. ADM	TOTAL
DEMANDAS RECIBIDAS	154	146	158	458
DEMANDAS ADMITIDAS	141	125	146	412
DEMANDAS DESECHADAS	1	2	4	7
DEMANDAS POR NO PRESENTADAS	3	4	1	8
INCOMPETENCIA	3	5	2	10
SOBRESEIMIENTO POR AUTO	9	14	6	29
PROVEÍDOS DE TRÁMITE	604	555	598	1757
SENTENCIA DEFINITIVAS UNITARIAS	195	202	235	632
I) NULIDAD	163	149	129	441
II) VALIDEZ	19	27	30	76
III) SOBRESEIMIENTOS	13	26	74	113
IV) INCOMPETENCIA	0	0	2	2

	PRIMERA SAO	SEGUNDA SAO	TERCERA SAO	TOTAL
ACLARACIONES DE SENTENCIA	0	0	1	1
QUEJAS INTERPUESTAS	3	4	3	10
QUEJAS RESUELTAS	1	2	1	4
RECURSOS DE RECONSIDERACIÓN INTERPUESTOS EN EL PERIODO QUE SE INFORMA	26	23	27	76
RECURSOS DE RECONSIDERACIÓN RESUELTOS (DE OTROS PERIODOS Y DEL PERIODO QUE SE INFORMA)	17	19	15	51
RECURSOS DE APELACIÓN INTERPUESTOS	43	41	58	142

Concepto	2018	2019	% de Incremento respecto al año anterior
Demandas presentadas por ciudadanos	1,857	2,235	20.35%
Sentencias en favor del ciudadano	972	1,430	47.11%

Total de sentencias emitidas en 2019	1,812	100%	
Sentencias en favor del ciudadano	1,430	78.9%	
Sentencias en favor de la Autoridad	382	21.08%	

2. **Anexo 2.** Encuesta realizada en agosto del 2020 por la autora, a través de Facebook y “Encuestas Para Páginas”, cuyos datos se contienen en las figuras 1, 2 y 3.

Fecha y hora	Frente a un acto de autoridad, donde deriva una sanción que tienes que cumplir de manera obligatoria (ej. multas de tránsito) ¿qué harías?	Consideras que los gastos de un juicio, son un obstáculo para acudir al Tribunal a demandar al Estado (cualquier autoridad), aun y cuando actuó de manera indebida?	Si consideras que un acto de autoridad es ilegal (ej. multas de tránsito, SAT...) y la ley te garantiza el reembolso de los gastos que te genere un juicio, una vez demostrada su ilegalidad ¿Qué harías?	Tiempo para terminar (MM:SS)
19/08/20 15:35	Ofreces una dádiva económica al servidor público, para evitar el acto.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:17

19/08/20 15:42	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	03:32
19/08/20 15:43	Esperas la sanción y la cumples.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	01:10
19/08/20 15:56	Ofreces una dádiva económica al servidor público, para evitar el acto.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	06:31
19/08/20 16:29	Esperas la sanción y la cumples.	Si.	Esperas la sanción y la cumples.	00:35
19/08/20 16:31	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	01:04
19/08/20 16:35	Esperas la sanción y la cumples.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:33
19/08/20 16:36	Ofreces una dádiva económica al servidor público, para evitar el acto.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:49
19/08/20 16:56	Esperas la sanción y la cumples.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:38
19/08/20 17:10	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	No.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	04:05

19/08/20 17:28	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	02:26
19/08/20 17:30	Esperas la sanción y la cumples.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	01:20
19/08/20 17:44	Esperas la sanción y la cumples.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	01:43
19/08/20 17:48	Esperas la sanción y la cumples.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	01:01
19/08/20 18:38	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	01:10
19/08/20 18:49	Esperas la sanción y la cumples.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	01:51
19/08/20 19:17	Esperas la sanción y la cumples.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:41
19/08/20 20:53	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:57
19/08/20 21:15	Esperas la sanción y la cumples.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:44

19/08/20 21:30	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	01:36
19/08/20 21:45	Esperas la sanción y la cumples.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	07:55
19/08/20 21:52	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:36
19/08/20 22:17	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:32
19/08/20 22:18	Ofreces una dádiva económica al servidor público, para evitar el acto.	No.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	02:21
20/08/20 09:42	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	No.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	01:20
20/08/20 12:33	Esperas la sanción y la cumples.	No.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	06:36
20/08/20 12:48	Esperas la sanción y la cumples.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:37
20/08/20 13:02	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	No.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:49

20/08/20 15:23	Ofreces una dádiva económica al servidor público, para evitar el acto.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:43
20/08/20 16:34	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	02:47
20/08/20 16:55	Esperas la sanción y la cumples.	No.	Esperas la sanción y la cumples.	00:51
20/08/20 19:15	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	No.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	01:33
20/08/20 23:10	Ofreces una dádiva económica al servidor público, para evitar el acto.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:25
21/08/20 11:35	Ofreces una dádiva económica al servidor público, para evitar el acto.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:17
21/08/20 11:42	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	03:32
21/08/20 11:43	Esperas la sanción y la cumples.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	01:10
21/08/20 12:56	Ofreces una dádiva económica al servidor público, para evitar el acto.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	06:15
21/08/20 13:29	Esperas la sanción y la cumples.	Si.	Esperas la sanción y la cumples.	00:35

21/08/20 16:31	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	01:02
21/08/20 16:35	Esperas la sanción y la cumples.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:33
21/08/20 16:36	Ofreces una dádiva económica al servidor público, para evitar el acto.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:49
21/08/20 16:56	Esperas la sanción y la cumples.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:38
21/08/20 17:10	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	No.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	04:05
21/08/20 17:28	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	02:29
21/08/20 17:30	Esperas la sanción y la cumples.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	01:21
21/08/20 17:44	Esperas la sanción y la cumples.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	01:49
21/08/20 17:48	Esperas la sanción y la cumples.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	01:19

21/08/20 18:38	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	01:10
21/08/20 18:49	Esperas la sanción y la cumples.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	01:51
21/08/20 20:17	Esperas la sanción y la cumples.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:49
21/08/20 20:53	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:57
21/08/20 21:15	Esperas la sanción y la cumples.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:47
21/08/20 21:30	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	01:36
21/08/20 21:45	Esperas la sanción y la cumples.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	07:55
21/08/20 21:52	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:36
21/08/20 22:17	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	02:24

21/08/20 22:28	Ofreces una dádiva económica al servidor público, para evitar el acto.	No.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	02:21
22/08/20 09:42	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	No.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	01:20
22/08/20 12:33	Esperas la sanción y la cumples.	No.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	06:05
22/08/20 12:48	Esperas la sanción y la cumples.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	05:23
22/08/20 13:02	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	No.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:35
22/08/20 15:23	Ofreces una dádiva económica al servidor público, para evitar el acto.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:43
22/08/20 15:35	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	02:47
22/08/20 16:55	Esperas la sanción y la cumples.	No.	Esperas la sanción y la cumples.	00:51
22/08/20 17:15	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	No.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	01:33

22/08/20 23:10	Ofreces una dádiva económica al servidor público, para evitar el acto.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:21
23/08/20 15:35	Ofreces una dádiva económica al servidor público, para evitar el acto.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:17
23/08/20 15:42	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	03:32
23/08/20 15:43	Esperas la sanción y la cumples.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	01:10
23/08/20 15:56	Ofreces una dádiva económica al servidor público, para evitar el acto.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	06:31
23/08/20 16:29	Esperas la sanción y la cumples.	Si.	Esperas la sanción y la cumples.	00:35
23/08/20 16:31	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	01:04
23/08/20 16:35	Esperas la sanción y la cumples.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:33
23/08/20 16:36	Ofreces una dádiva económica al servidor público, para evitar el acto.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:49

23/08/20 16:56	Esperas la sanción y la cumples.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:38
23/08/20 17:10	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	No.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	04:05
23/08/20 17:28	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	02:26
23/08/20 17:30	Esperas la sanción y la cumples.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	01:20
23/08/20 17:44	Esperas la sanción y la cumples.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	01:43
23/08/20 17:48	Esperas la sanción y la cumples.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	01:01
23/08/20 18:38	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	01:10
23/08/20 18:49	Esperas la sanción y la cumples.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	01:51
23/08/20 19:17	Esperas la sanción y la cumples.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:41

23/08/20 20:53	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:57
23/08/20 21:15	Esperas la sanción y la cumples.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:44
23/08/20 21:30	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	01:36
23/08/20 21:45	Esperas la sanción y la cumples.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	07:55
23/08/20 21:52	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:36
23/08/20 22:02	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:32
23/08/20 22:59	Ofreces una dádiva económica al servidor público, para evitar el acto.	No.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	02:21
24/08/20 06:52	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	No.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	01:20
24/08/20 10:13	Esperas la sanción y la cumples.	No.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	06:36

24/08/20 12:44	Esperas la sanción y la cumples.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:37
24/08/20 13:07	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	No.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:49
24/08/20 14:29	Ofreces una dádiva económica al servidor público, para evitar el acto.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:43
24/08/20 14:34	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	02:47
24/08/20 15:55	Esperas la sanción y la cumples.	No.	Esperas la sanción y la cumples.	00:51
24/08/20 16:15	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	No.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	01:33
24/08/20 17:10	Ofreces una dádiva económica al servidor público, para evitar el acto.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:29
24/08/20 18:35	Ofreces una dádiva económica al servidor público, para evitar el acto.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:17
24/08/20 19:42	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	03:32

24/08/20 19:43	Esperas la sanción y la cumples.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	01:11
24/08/20 19:56	Ofreces una dádiva económica al servidor público, para evitar el acto.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	09:50
24/08/20 20:29	Esperas la sanción y la cumples.	Si.	Esperas la sanción y la cumples.	00:35
24/08/20 20:31	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	01:00
24/08/20 22:35	Esperas la sanción y la cumples.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:33
24/08/20 23:36	Ofreces una dádiva económica al servidor público, para evitar el acto.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	03:05
25/08/20 16:56	Esperas la sanción y la cumples.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:38
25/08/20 17:10	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	No.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	04:05
25/08/20 17:28	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	02:26

25/08/20 17:39	Esperas la sanción y la cumples.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	01:20
25/08/20 17:44	Esperas la sanción y la cumples.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	01:43
25/08/20 17:48	Esperas la sanción y la cumples.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	01:01
25/08/20 18:38	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	01:10
25/08/20 18:54	Esperas la sanción y la cumples.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	01:51
25/08/20 19:57	Esperas la sanción y la cumples.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:49
25/08/20 20:53	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:57
25/08/20 21:11	Esperas la sanción y la cumples.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:44
25/08/20 21:30	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	01:36

25/08/20 21:45	Esperas la sanción y la cumples.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	02:09
25/08/20 21:47	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:36
25/08/20 22:17	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:32
25/08/20 22:18	Ofreces una dádiva económica al servidor público, para evitar el acto.	No.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	02:21
25/08/20 23:42	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	No.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	01:20
26/08/20 11:33	Esperas la sanción y la cumples.	No.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	03:09
26/08/20 12:48	Esperas la sanción y la cumples.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:37
26/08/20 13:02	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	No.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:49
26/08/20 15:23	Ofreces una dádiva económica al servidor público, para evitar el acto.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:43

26/08/20 16:34	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	02:47
26/08/20 16:55	Esperas la sanción y la cumples.	No.	Esperas la sanción y la cumples.	00:51
26/08/20 19:15	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	No.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	01:33
26/08/20 23:11	Ofreces una dádiva económica al servidor público, para evitar el acto.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:21
27/08/20 12:35	Ofreces una dádiva económica al servidor público, para evitar el acto.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:17
27/08/20 12:42	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	03:32
27/08/20 12:43	Esperas la sanción y la cumples.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	01:10
27/08/20 13:16	Ofreces una dádiva económica al servidor público, para evitar el acto.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	04:09
27/08/20 16:29	Esperas la sanción y la cumples.	Si.	Esperas la sanción y la cumples.	00:35
27/08/20 16:34	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	01:04

27/08/20 16:35	Esperas la sanción y la cumples.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:33
27/08/20 16:36	Ofreces una dádiva económica al servidor público, para evitar el acto.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:49
27/08/20 16:56	Esperas la sanción y la cumples.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:50
27/08/20 16:58	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	No.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	04:05
27/08/20 17:02	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	02:26
27/08/20 17:32	Esperas la sanción y la cumples.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	01:20
27/08/20 17:44	Esperas la sanción y la cumples.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	01:43
27/08/20 17:48	Esperas la sanción y la cumples.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	01:01
27/08/20 18:18	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	01:10

27/08/20 18:19	Esperas la sanción y la cumples.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	01:51
27/08/20 19:07	Esperas la sanción y la cumples.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:41
27/08/20 20:53	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:57
27/08/20 21:13	Esperas la sanción y la cumples.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:44
27/08/20 21:38	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	01:36
27/08/20 21:45	Esperas la sanción y la cumples.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	07:55
27/08/20 21:46	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:36
27/08/20 22:07	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:49
27/08/20 22:08	Ofreces una dádiva económica al servidor público, para evitar el acto.	No.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	02:21

28/08/20 12:22	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	No.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	01:20
28/08/20 12:33	Esperas la sanción y la cumples.	No.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	06:36
28/08/20 12:38	Esperas la sanción y la cumples.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:37
28/08/20 13:02	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	No.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:49
28/08/20 13:23	Ofreces una dádiva económica al servidor público, para evitar el acto.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:43
28/08/20 13:34	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	02:47
28/08/20 14:55	Esperas la sanción y la cumples.	No.	Esperas la sanción y la cumples.	00:51
28/08/20 19:11	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	No.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	01:33
28/08/20 20:10	Ofreces una dádiva económica al servidor público, para evitar el acto.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:21

28/08/20 20:35	Ofreces una dádiva económica al servidor público, para evitar el acto.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:17
28/08/20 20:42	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	03:32
29/08/20 15:43	Esperas la sanción y la cumples.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	01:10
29/08/20 15:56	Ofreces una dádiva económica al servidor público, para evitar el acto.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	06:31
29/08/20 16:29	Esperas la sanción y la cumples.	Si.	Esperas la sanción y la cumples.	00:35
29/08/20 16:31	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	01:04
29/08/20 17:35	Esperas la sanción y la cumples.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:33
29/08/20 17:39	Ofreces una dádiva económica al servidor público, para evitar el acto.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:49
29/08/20 17:56	Esperas la sanción y la cumples.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:38

29/08/20 18:10	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	No.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	04:05
29/08/20 18:11	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	02:26
29/08/20 18:30	Esperas la sanción y la cumples.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	01:20
29/08/20 18:44	Esperas la sanción y la cumples.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	01:43
29/08/20 18:48	Esperas la sanción y la cumples.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	01:01
29/08/20 18:58	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	01:10
29/08/20 18:59	Esperas la sanción y la cumples.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	01:51
29/08/20 19:17	Esperas la sanción y la cumples.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:41
29/08/20 20:50	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:57

29/08/20 21:28	Esperas la sanción y la cumples.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:44
29/08/20 21:31	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	01:36
29/08/20 21:49	Esperas la sanción y la cumples.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	07:55
29/08/20 21:57	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:36
29/08/20 22:17	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:32
29/08/20 22:58	Ofreces una dádiva económica al servidor público, para evitar el acto.	No.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	02:21
29/08/20 23:42	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	No.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	01:20
29/08/20 23:49	Esperas la sanción y la cumples.	No.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	06:50
30/08/20 12:58	Esperas la sanción y la cumples.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	01:15

30/08/20 13:12	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	No.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:49
30/08/20 15:23	Ofreces una dádiva económica al servidor público, para evitar el acto.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:43
30/08/20 16:34	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	02:47
30/08/20 18:15	Esperas la sanción y la cumples.	No.	Esperas la sanción y la cumples.	00:51
30/08/20 18:17	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	No.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	01:33
30/08/20 18:19	Ofreces una dádiva económica al servidor público, para evitar el acto.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:21
30/08/20 19:35	Ofreces una dádiva económica al servidor público, para evitar el acto.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	00:17
30/08/20 21:42	Revisas si el acto administrativo se ajusta al procedimiento legal para impugnarlo.	Si.	Te asesoras y si efectivamente el acto es ilegal, acudes al Tribunal a demandar.	03:32