

EL PROBLEMA DE LA SEGUNDA AMPLIACIÓN DE DEMANDA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Por: Mtro. Luis Eduardo Vázquez Cárdenas¹

SUMARIO: I. Introducción. II. La demanda en el juicio contencioso y su ampliación. III. Posibles respuestas a la formulación de diversas ampliaciones de demanda. IV. Conclusiones. V. Fuentes de Información.

RESUMEN: En el juicio contencioso administrativo, por regla general, una vez que se amplía la demanda y se produce la contestación respectiva se da por terminada la fase expositiva del juicio y se pasa a la etapa “preconclusiva”, dentro de la cual se inserta la formulación de alegatos. Sin embargo, no es inusual que al contestarse la ampliación de demanda se introduzcan cuestiones que el actor desconocía al formular su demanda y también al ampliarla por primera vez. Algunos órganos jurisdiccionales han sostenido que, en este evento, debe permitirse al actor formular una segunda ampliación de demanda; mientras que otros han afirmado que el actor únicamente puede formular alegatos, por no contemplar la ley expresamente la posibilidad de ampliar la demanda por más de una vez. Es por ello que en el presente trabajo se analizan las posibles soluciones para esta hipótesis problemática, subrayando los conflictos que puede presentar la prohibición de formular una segunda ampliación con los principios constitucionales y convencionales que regulan el acceso a la justicia.

PALABRAS CLAVE: Juicio contencioso administrativo, ampliación de demanda, alegatos, acceso a la justicia, impartición de justicia completa, principio pro persona.

ABSTRACT: As a general rule in the Federal adversarial-administrative trial, once the complaint has been expanded and the corresponding response has been filed, the expositive phase of the trial is considered as finished, thus moving to the “pre-conclusive” phase, in which the filing of briefs occurs. However, it is not unusual for new matters, which were unknown to the plaintiff when he filed his initial lawsuit and also when he expanded it, to be introduced as the already expanded complaint is replied. Some courts have ruled that, in such event, the plaintiff should be allowed to expand his complaint for a second time; whereas others have asserted that the plaintiff is only allowed to file briefs, since the law does not expressly mention the right to expand the complaint more than once. That’s why in this work the possible solutions to this problematic hypothesis are analyzed, underlining the conflicts that the prohibition of a second expansion of the complaint can sustain with the constitutional and conventional principles that regulate the access to justice.

¹ Licenciado en Derecho y Maestro en Fiscal por la Universidad De La Salle Bajío. Ha sido titular de la cátedra de Derecho Procesal Fiscal y Administrativo en la Facultad de Derecho de la Universidad De La Salle Bajío; desde el año 2008 se desempeña como asociado en Flores Vázquez y Asociados, Abogados Fiscalistas.

KEYWORDS: Federal adversarial-administrative trial, expansion of the complaint, briefs, access to justice, complete delivery of justice, pro homine principle.

I. Introducción

La doctrina procesal general enseña que la acción, entendida como el derecho subjetivo de mantener una pretensión jurídica ante algún órgano jurisdiccional para que este se pronuncie al respecto, normalmente se ejercita a través de la presentación de un escrito al que se denomina demanda.²

Sin embargo, considerando que al momento de formularse por primera vez la demanda el accionante podría no conocer todos los elementos necesarios para plantear adecuadamente sus pretensiones, en diversos procesos se prevé la posibilidad de ampliar la demanda inicial. A través de la ampliación, la *litis* puede reconfigurarse para incluir nuevas partes, hechos, agravios, pruebas, etcétera.

En el juicio contencioso administrativo, la ampliación de demanda tiene regulación legal expresa y constituye una fase procesal ordinaria. En términos generales, permite que el actor controvierta actos administrativos u otras cuestiones que justificadamente desconociera al formular su demanda. Cuando se formula la ampliación, debe correrse traslado con la misma a la parte demandada para que le dé contestación y, en su caso, exhiba las pruebas que demuestren la validez del acto impugnado.

Ordinariamente, una vez que se agota esta etapa procesal se dará por terminada la fase expositiva del juicio y se pasará a la etapa "preconclusiva", dentro de la cual se inserta la formulación de alegatos. Enseguida, el juicio transitará a su etapa de resolución, que incluye el dictado de la sentencia definitiva por la Sala o el Magistrado Instructor del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, según el caso.

Sin embargo, excepcionalmente (aunque no en pocos casos) puede presentarse la hipótesis de que al contestarse *la ampliación* de demanda se introduzcan cuestiones que el actor desconocía al formular su escrito inicial de demanda y también al ampliar esta.

Ante la falta de una previsión legal expresa, y de una jurisprudencia obligatoria que zanje la cuestión, los órganos jurisdiccionales han sostenido criterios diversos. La discusión puede sintetizarse en dos posturas distintas: la primera, en el sentido de que, en este evento, debe permitirse al actor formular una segunda ampliación de demanda, antes de pasar a la etapa de alegatos; la segunda, en el sentido de que el actor únicamente puede formular alegatos en contra de los documentos que su contraparte anexe a la contestación de la ampliación de demanda.

² Vid. CLARIÁ OLMEDO, Jorge A., *Derecho Procesal*, T. I, Depalma, Buenos Aires, 1982, p. 300.

El presente artículo tiene por objeto analizar someramente las posibles soluciones para esta hipótesis problemática y delinear los conflictos que puede presentar la prohibición de formular una segunda ampliación de demanda con los principios constitucionales de la impartición de justicia y el derecho humano de acceso a una justicia completa, correcta, eficaz y oportuna.

II. La demanda en el juicio contencioso administrativo y su ampliación

Ovalle Favela define la demanda como “*el acto procesal por el cual una persona, que se constituye por el mismo en parte actora o demandante, inicia el ejercicio de la acción y formula su pretensión ante el órgano jurisdiccional*”.³ Desde luego, no debe confundirse este acto procesal con el escrito a través del cual normalmente se manifiesta. En el caso del juicio contencioso administrativo, el derecho subjetivo de acción no se agota con la presentación de un escrito de demanda, sino con el transcurso del plazo que la ley otorga para impugnar el acto administrativo de que se trate; lo que implica que, mientras no se extinga dicho plazo, pueden presentarse varios escritos a través de los cuales se vaya completando la exposición de la pretensión del actor, todos los cuales deben considerarse como partes del acto procesal denominado demanda.

La demanda con la cual inicia un juicio contencioso administrativo contiene la pretensión de que se declare la nulidad de uno o más actos administrativos y, en su caso, se provea para la efectividad del fallo; caracterizándose por la formulación de conceptos de impugnación (razonamientos lógico-jurídicos dirigidos a evidenciar la ilegalidad del acto impugnado).

Ahora bien, la delimitación del concepto de la ampliación de demanda resulta un poco más compleja, pues varía dependiendo del tipo de juicio dentro del cual se examine. Para contextualizar esta figura, conviene revisar lo que sobre ella establecen el Código Federal de Procedimientos Civiles (CFPC), la Ley de Amparo y, finalmente, la propia Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (LFPCA).

El artículo 71 del CFPC establece que puede presentarse una nueva demanda dentro de un juicio ya iniciado, *ampliando* la primera demanda para incluir cuestiones previamente omitidas. Esta ampliación puede presentarse una sola vez, hasta antes de la audiencia final de la primera instancia, aplicándose para la ampliación las mismas disposiciones que corresponderían a un nuevo juicio.

Por otro lado, el artículo 111 de la vigente Ley de Amparo autoriza expresamente la ampliación de la demanda cuando el quejoso tenga conocimiento de actos de autoridad que guarden estrecha relación con los actos reclamados en la demanda inicial. La anterior Ley de Amparo (publicada el 10 de enero de 1936) no expresaba en ninguno de sus artículos la posibilidad de ampliar la demanda; sin embargo, en la jurisprudencia se resolvió que debía permitirse la ampliación, dado que “*su inclusión se estima indispensable para que el juzgador dé una solución adecuada al conflicto que le plantea el quejoso, por lo que es posible considerarla como parte del sistema procesal del amparo con fundamento en el artículo 17 de la Constitución*”.

³ OVALLE FAVELA, José, *Derecho Procesal Civil*, Oxford University Press, novena edición, México, 2005, p. 50.

Federal, que establece como garantía individual la impartición de justicia completa, además de pronta e imparcial, máxime que dicha figura no está en contradicción con el conjunto de normas legales cuyas lagunas deban llenar” .⁴

Como lo sostuvo el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,⁵ la ampliación de la demanda *“encuentra su origen en un principio de economía procesal, y tiene como propósito evitar la promoción indiscriminada de juicios de amparo que, pese a su conexidad, se tramiten por cuerda separada, con el consecuente riesgo de que se dicten sentencias contradictorias.”* Para este órgano judicial, la ampliación constituye un nuevo ejercicio de la acción de amparo y, en términos prácticos, equivale a un nuevo juicio que se acumula al ya iniciado.⁶

Por supuesto, no en todos los casos es necesario ni procedente ampliar la demanda de amparo. Se permite cuando del informe justificado aparezcan datos no conocidos por el quejoso; cuando en el mismo informe se fundamente o motive el acto reclamado; o bien, cuando el quejoso, por cualquier otro medio, tenga conocimiento de actos de autoridad vinculados con los reclamados. Es decir, en estos casos se formulará por escrito una ampliación a la demanda primigenia, planteando nuevos actos reclamados, autoridades responsables o conceptos de violación.

De lo anterior, puede advertirse que en estos dos casos -juicios civiles federales y de amparo- la ampliación es un acto procesal estrechamente vinculado a la demanda original, a través del cual la parte ya constituida en actora integra a la litis del juicio nuevas cuestiones; en el entendido de que, de no hacerlo así, el juzgador no podría pronunciarse sobre dichas cuestiones al dictar sentencia, o bien, se requeriría la interposición de nuevos juicios y su posterior acumulación al previamente promovido, en detrimento de la economía procesal.

Ello no obstante, también es evidente que el acto procesal de ampliación de demanda reviste características distintas en los diversos procesos en que se permite. La ampliación prevista en la legislación civil adjetiva, responde a la naturaleza de los juicios de derecho privado y no puede insertarse en los juicios contenciosos-administrativos o de amparo. Una manifestación de lo anterior radica en que, si bien el *CFPC* es ordenamiento supletorio a la Ley de Amparo, el artículo 71 de aquella legislación, en lo particular, no puede ser aplicable supletoriamente a esta.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo esta última conclusión,⁷ argumentando que la ampliación de la demanda de amparo deriva directamente de los principios imbuidos en el artículo 17 constitucional, procurando que la protección constitucional sea efectiva y

⁴ En la tesis de jurisprudencia de rubro: **“AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA DE AMPARO. DEBE ADMITIRSE AUNQUE NO ESTÉ PREVISTA EN LA LEY DE AMPARO, YA QUE CONSTITUYE UNA FIGURA INDISPENSABLE PARA QUE EL JUZGADOR DÉ UNA SOLUCIÓN COMPLETA A LA ACCIÓN DEL GOBERNADO”**. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, tesis: P/J. 12/2003, T. XVIII, Julio de 2003, p. 11. Registro IUS: 183933

⁵ *Vid.* Ejecutoria dictada en el amparo en revisión número 492/2010. Citada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, T. XXXIII, Junio de 2011, p. 69. Registro IUS: 164536

⁶ *Ibíd.*

⁷ Al resolver la contradicción de tesis número 23/2002-PL. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, T XVIII, agosto de 2003, pp. 578 y ss. Registro IUS: 17716

se agilice el despacho de los negocios judiciales, lo que es de interés público. Además, estimó la Corte que, conforme a la Ley de Amparo, el informe justificado que rinde la autoridad responsable solo tiene el propósito de aportar información acerca del acto reclamado o de la procedencia del juicio; mas no determina el cierre del litigio, ni mucho menos ocasiona la extinción del derecho para enderezar la acción en contra de los actos que sean conocidos con posterioridad a la presentación de la demanda inicial. Estas consideraciones son válidas aunque precedan a la vigente Ley de Amparo y a su artículo 111, ya que no contradicen el espíritu de la norma e incluso puede decirse que inspiraron dicho texto legal.

Finalmente, se ha considerado⁸ que no existe identidad de naturaleza entre el juicio de amparo y en los juicios civiles, porque no hay un plazo legal para iniciar estos últimos con la presentación de la demanda. La razón del legislador para negar la admisibilidad de nuevas demandas civiles respecto de la misma controversia radica, por una parte, en la posibilidad de acumular el juicio posterior al ya iniciado y, por otra, en la inconveniencia práctica de permitir múltiples ampliaciones a la demanda original, porque ello se prestaría a que "*litigantes poco escrupulosos*" fueran proponiendo por fracciones las cuestiones litigiosas, con el fin de alargar indefinidamente el juicio.⁹ Estas razones no se aprecian en el juicio de amparo, en virtud de que la ley de la materia sí señala un término perentorio para interponerlo, y existe más de un supuesto en el que debe permitirse al quejoso ampliar su demanda, supuestos que pueden darse en diversos momentos procesales.

En el juicio contencioso administrativo, como ya se dijo, la ampliación de demanda tiene regulación legal expresa y constituye una fase procesal ordinaria. Ya los artículos 175 y 194 del Código Fiscal de la Federación de 1967, elaborado sobre las bases del anterior Código de 1938 y sus múltiples reformas, permitían la ampliación de demanda cuando se hiciera valer la nulidad de notificaciones después de iniciado el juicio de nulidad; cuando se impugnara una negativa ficta, o cuando no se conocieran los fundamentos de la resolución impugnada, sino hasta que la demanda estuviese contestada.

Conforme al artículo 17 de la vigente *LFPCA*, procede que el actor amplíe su demanda cuando:

- a.** El acto impugnado en juicio sea una negativa ficta y la autoridad administrativa dé a conocer los fundamentos y motivos del acto al contestar la demanda;¹⁰
- b.** Se esté impugnando una resolución que derive de otro acto diverso, principal, si este se da a conocer al actor en la contestación de demanda;
- c.** Se haya planteado en la demanda la falta o la ilegalidad de la notificación del acto impugnado, y al contestarse la demanda se alleguen al juicio los documentos en los que conste dicho acto o las constancias que acrediten su notificación, según el caso;

⁸ *Vid.* Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, Tercera Sala, Cuarta Parte, LXXXVII, p. 10. Registro IUS: 270099

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Cfr.* Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Segunda Sala, tesis: 2a./J. 52/2010, T. XXXI, Mayo de 2010, p. 839. Registro IUS: 183933

- d. Al producirse la contestación de la demanda inicial, se introduzcan cuestiones que el actor desconociera al presentar esta o
- e. Cuando la autoridad demandada plantee el sobreseimiento del juicio por extemporaneidad en la presentación de la demanda.

Actualizado cualquiera de los supuestos mencionados, se podrá ampliar la demanda, dentro de un plazo de cinco o de veinte días hábiles (según se trate de un juicio tramitado por la vía sumaria u ordinaria, respectivamente), contados a partir del siguiente a aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita a trámite la contestación.

Acorde a lo sostenido por la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la litis en el juicio contencioso administrativo se integra por lo siguiente:¹¹

- a. Los conceptos de impugnación manifestados por la parte actora en su escrito inicial de demanda;
- b. Las causales de improcedencia o sobreseimiento y excepciones, plasmados por la parte demandada en su escrito de contestación de demanda;
- c. Los conceptos de impugnación manifestados por la parte actora en su ampliación de demanda, cuando esta proceda,
- d. La contestación a la ampliación de demanda y
- e. Las manifestaciones presentadas por la parte tercero interesado, cuando exista.

Por ende, la ampliación en el juicio contencioso administrativo también guarda cierta divergencia con la que se produce en el juicio de amparo; ya que no puede considerarse, estrictamente, que constituya una nueva acción ni que se equipare a la promoción de un nuevo juicio que habrá de acumularse al original. Por el contrario, se trata de una fase ordinaria del juicio y se traduce en una extensión de la acción originalmente intentada; partiendo de la siguiente premisa, según la expuso el Pleno de nuestro Máximo Tribunal: “*La acción, entonces, es un derecho que no se agota con la presentación de la demanda ante un tribunal, sino que pervive en tanto se desenvuelve el proceso y se manifiesta en formas diversas, según sea uno u otro momento procesal*”.¹²

No obstante lo anterior, es indudable que existe afinidad teleológica y conceptual entre las figuras jurídicas de la ampliación, tanto en el juicio contencioso administrativo, como en el de amparo; como también es claro, en parte por esta misma razón, que el citado artículo 71 del *CFPC* tampoco es aplicable supletoriamente a la *LFPCA*,¹³ puesto que esta última ley no exhibe un vacío que deba colmarse con la norma civil adjetiva, especialmente si, como ya se

¹¹ Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Quinta Época, Pleno, Año I, No. 9, Septiembre de 2001, p. 28. Registro JFA: 1912

¹² Ejecutoria dictada en el amparo en revisión número 492/2010. Citada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, T. XXXIII, Junio de 2011, p. 69. Registro IUS: 164536

¹³ *Vid.* tesis de rubro: “**DEMANDA DE AMPARO DIRECTO, NO ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE EL ARTICULO 71 DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, TRATANDOSE DE LA AMPLIACION DE LA**”. Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, Tercera Sala, Cuarta Parte, LXXXVII, p. 10. Registro IUS: 270099

comentó, esta última persigue finalidades distintas, que resultan contrarias a la esencia impugnativa del juicio contencioso administrativo.

En suma, la ampliación que se contempla para el juicio contencioso administrativo tiene como finalidad que el justiciable pueda enderezar una defensa adecuada antes de que termine la fase expositiva del proceso, combatiendo todos aquellos actos y elementos que guarden relación con su pretensión. Es por ello que se permite la ampliación cuando al contestarse la demanda se introduzcan cuestiones que el actor desconociera previamente, sea que se trate de nuevos actos de autoridad; sus antecedentes, fundamentos y motivos, o pruebas sobre la extemporaneidad en la interposición del juicio.

III. Posibles respuestas a la formulación de diversas ampliaciones de demanda

Volviendo a la problemática planteada, la primera solución posible consiste en permitir la formulación de una segunda ampliación de demanda, antes de pasar a la etapa de alegatos. Como ejemplo de esta postura, es de citarse el precedente generador de la tesis número **VI-TASR-V-18**, de la Quinta Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con el rubro y texto siguientes:

“ DEMANDA SUPUESTO EN QUE PROCEDE CONCEDER TÉRMINO PARA UNA SEGUNDA AMPLIACIÓN.- Cuando con motivo de la contestación de la ampliación de demanda se introduzcan cuestiones que sean desconocidas por la actora al momento de presentar su demanda, procede conceder término para una segunda ampliación en relación con dichas cuestiones desconocidas, para evitar dejarlo en estado de indefensión respecto de los argumentos y pruebas que fueron expuestos y aportadas por su contraria. Lo anterior es así, toda vez que el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no debe interpretarse literalmente, ni desvinculado de la dinámica del proceso postulatorio y probatorio derivado del esquema que plantean los artículos 16, 17, 20, fracción VI, y 21, fracción V y antepenúltimo párrafo del mismo ordenamiento legal. En efecto, si la ley autoriza a la demandada para aportar las pruebas que estime pertinentes en la contestación y en la contestación a la ampliación de demanda, con el objeto de que pueda demostrar sus excepciones y defensas, y en uso de tal derecho introduce al formular la contestación a la ampliación una cuestión desconocida por el actor, es obvio que no se puede ni debe coartar el derecho de éste para argumentar y probar en contra de la misma, aun cuando el artículo 17 no lo diga expresamente, toda vez que se vulneraría el principio de igualdad procesal de las partes y se produciría un estado de indefensión que pudiera trascender al resultado del fallo.”

La segunda solución consiste en negar tal posibilidad y constreñir al actor únicamente a formular alegatos en contra de los documentos que su contraparte anexe a la contestación de la ampliación de demanda.

Esta última solución es la que más habitualmente han sostenido los órganos jurisdiccionales, tanto del Poder Judicial de la Federación como del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Como ejemplo, es de citarse el precedente de la Primera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de rubro “**ALEGATOS DE BIEN PROBADADO. ES LA VÍA IDÓNEA PARA QUE LA PARTE ACTORA CONTROVIERTA LAS PRUEBAS OFRECIDAS EN LA CONTESTACIÓN A LA AMPLIACIÓN DE DEMANDA RESPECTIVA**”;¹⁴ donde esencialmente se sostuvo lo siguiente:

*“En ese orden de ideas, si bien las pruebas ofrecidas y exhibidas en la contestación a la ampliación de demanda, **el actor no podría combatirlas mediante una nueva ampliación de demanda**, ello toda vez que si bien es cierto el artículo 17 de la referida Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no contempla la posibilidad de otorgar un término adicional para una nueva ampliación con el objeto de combatir u objetar tales medios de convicción, también cierto es que conforme a lo establecido a su vez por el artículo 47 de la multicitada Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se establece el derecho de las partes en el juicio contencioso administrativo federal competencia de este Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a formular alegatos de bien probado.”*

Las razones que normalmente sustentan este tipo de decisión, son:

- a.** Que la *LFPCA* no prevé expresamente la formulación de una segunda ampliación de demanda, ni la elongación de la fase expositiva del juicio más allá de una ampliación con su respectiva contestación y
- b.** Que la mencionada ley adjetiva, en cambio, prevé la formulación de alegatos como etapa inmediata siguiente a la contestación de la ampliación de demanda, de tal suerte que la exposición de alegatos “de bien probado” es el momento procesal para que el actor cuestione las últimas pruebas exhibidas por su contraparte.¹⁵

La primera de las razones aludidas tiene evidente sustento fáctico; en virtud de que en el artículo 17 de la *LFPCA*, efectivamente, no existe mención expresa de la posibilidad de ampliar la demanda en más de una ocasión, como tampoco existe en ningún otro artículo de la misma ley.

Sobre la segunda razón sintetizada líneas arriba, debe decirse que es verdad que el actor cuenta con la posibilidad de alegar “de bien probado”, en contra de todos los elementos que sustenten las excepciones y defensas de su contraparte, incluyendo aquellos respecto de los cuales no haya podido ampliar su demanda.

¹⁴ Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Sexta Época, Año III, No. 26, Febrero 2010, p. 269. Registro JFA: 52313. Véase también: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tesis: III.2o.T.Aux.43 A, T. XXXIII, Junio de 2011, p. 1208. Registro IUS: 161917.

¹⁵ En algunos casos, los órganos jurisdiccionales han optado por dar “vista” al actor para que manifieste lo que a su derecho convenga respecto de las pruebas anexas a la contestación de la ampliación, dentro del plazo genérico que establece el Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado en supletoriedad; mas esta postura es eminentemente minoritaria y presenta los mismos problemas de aquella que solo permite la formulación de alegatos.

Becerra Bautista¹⁶ define a los alegatos como las argumentaciones jurídicas tendientes a demostrar al tribunal la aplicabilidad de la norma abstracta al caso controvertido, con base en las pruebas aportadas por las partes. Alegar “de bien probado,” o “de bien probar,” es un término que deriva de la denominación antigua de los alegatos, y refiere a la recapitulación sintética de las razones jurídicas, legales y doctrinarias que surgen de la contestación de la demanda y de las pruebas rendidas en el juicio. Couture, citado por Ovalle Favela,¹⁷ define estos alegatos como la conclusión que el actor y el demandado presentan, luego de producida la prueba de los principios en la que se exponen las razones de hecho y de derecho que abonan a sus respectivas conclusiones.

A pesar de lo anterior, me parece que la posibilidad de plantear alegatos, por sí sola, no le permite al demandante una defensa idónea en contra de las cuestiones introducidas al contestarse la ampliación de demanda, conforme a los principios constitucionales de la impartición de justicia y el derecho humano de acceso a una justicia completa, correcta, eficaz y oportuna.

Es preferible permitirle al particular actor ampliar su demanda por segunda ocasión, cuando sea necesario, por las siguientes razones:

1.- Si bien es cierto que la *LFPCA* no contiene una autorización expresa para formular dos o más ampliaciones, también lo es que la misma ley tampoco dice que la demanda se pueda ampliar una sola vez, ni establece mayores restricciones a este derecho subjetivo, fuera de que debe actualizarse alguna de las hipótesis contenidas en el numeral 17 del ordenamiento citado. En cuanto al *CFPC*, este ordenamiento supletorio sí contiene un artículo que permite realizar una sola ampliación de demanda, mas ya se ha explicado por qué dicho artículo no puede ser aplicado en esta cuestión, ni siquiera de manera supletoria.

2.- El análisis conjunto de los artículos que regulan el ejercicio de la acción dentro del juicio contencioso administrativo, así como de la jurisprudencia interpretativa de los mismos preceptos, indica que la intención del legislador fue la de imponer límites mínimos para la impugnación de los actos administrativos que afecten al particular; tan es así que se permite, bajo reglas especiales, la impugnación del acto no notificado o notificado ilegalmente, de negativas fictas, de los actos recurridos cuando se controvierta la resolución recaída a tal recurso, etcétera. Es decir, el Poder Legislativo buscó tomar en consideración, en todo momento, la situación particular en que se encuentra el actor frente al acto de autoridad y las circunstancias bajo las cuales obtuvo conocimiento del mismo, creando hipótesis normativas que permitan ejercitar una debida defensa, antes que sujetar todos los procesos a la misma formalidad rígida.¹⁸

¹⁶ BECERRA BAUTISTA, José, *El Proceso Civil en México*, Porrúa, cuarta edición, México, 1974, p. 165.

¹⁷ OVALLE FAVELA, José, *Óp. Cit.*, p. 182.

¹⁸ La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis número 189/2008-SS, expresó: “(...) conviene destacar que el hecho de que se le otorgue a la parte actora la posibilidad de ampliar el escrito inicial de demanda que promueve en contra de resoluciones o de situaciones que siéndole desconocidas le causan un agravio personal y directo, tiene como finalidad primordial permitirle controvertir precisamente esas determinaciones o probanzas que la demandada aporta en su escrito de contestación a la demanda, con la finalidad de garantizarle una adecuada impartición de justicia”. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, T. XXX, julio de 2009, p. 707. Registro IUS: 21643

3.- Como ya se mencionó, la Ley de Amparo publicada el 10 de enero de 1936 (vigente hasta el 2 de abril de 2013) no contenía siquiera una referencia a la figura de la ampliación de demanda; empero, esta situación no impidió que los órganos jurisdiccionales reconocieran su necesidad y le dieran soporte doctrinal e interpretativo, partiendo del estudio de las garantías contenidas en el artículo 17 constitucional. No solo eso, sino que en su momento se reconoció la posibilidad de ampliar más de una vez la demanda de amparo,¹⁹ atendiendo al hecho de que existen diversas maneras de que el quejoso conozca cuestiones que le fueran previamente desconocidas, de tal suerte que *“se encuentra en posibilidad de formular más de un escrito de ampliación de demanda, en distintos momentos procesales.”*²⁰

4.- Asimismo, la posibilidad de presentar alegatos dentro de un juicio no sustituye la de formular una ampliación de demanda. Por ejemplo, en el juicio de amparo indirecto la parte quejosa puede formular alegatos porque así lo establece el artículo 144 de la ley de la materia y aun así se ha aceptado la posibilidad de que se presenten uno o más escritos de ampliación.

En el caso de la *LFPCA*, si bien esta dispone que los alegatos oportunamente rendidos deberán ser tomados en cuenta al momento de dictarse la sentencia definitiva, ello no implica que formen parte de la litis. La Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa²¹ ha sostenido lo siguiente:

“ Cabe precisar igualmente, que si bien en términos del artículo 235, del Código Tributario Federal, las partes en el juicio pueden hacer valer alegatos por escrito, una vez que no existan cuestiones pendientes por desahogar, tampoco podría considerarse que en dicho momento procesal se tuvo la posibilidad de formular agravios en contra de las documentales exhibidas con la contestación de la demanda, ya que la etapa de alegatos no forma en sí parte de la litis, sino que únicamente persigue la finalidad de que las contendientes expongan las razones que ilustren al juzgador sobre la litis planteada pero sin constituir parte de ella, pues ésta se integra exclusivamente con la demanda, la contestación de demanda, la ampliación de demanda y la contestación a la ampliación de demanda, por lo que se considera que a través de éstos no se pueden introducir cuestiones que no fueron planteadas en la demanda inicial.”

En este orden de ideas, si se considera, además, que la ley no admite que se corra traslado a la contraparte con el escrito de alegatos ni mucho menos con las documentales que se llegaren a adjuntar a los mismos, entonces es claro que un escrito de alegatos no puede sustituir, ni en contenido ni en finalidades, a un escrito de ampliación de demanda, el cual sí deberá recibir una contestación formal por parte de la demandada, incluso bajo el apercibimiento

¹⁹ Cfr. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, tesis: P/J. 15/2003, t. XVIII, Julio de 2003, p. 12. Registro IUS: 183932

²⁰ Tesis de rubro: **“DEMANDA DE AMPARO, AMPLIACIÓN DE LA. INAPLICABILIDAD DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 71, DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES”**. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tesis: I.3o.A.33 A, t. VII, Enero de 1998, p. 1084. Registro IUS: 197141

²¹ Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Quinta Época, Pleno, Año I, No. 9, Septiembre de 2001, pp. 28 y ss.

de que se tengan por presuntivamente ciertos los hechos que el actor le haya imputado de manera precisa. Lo dice en esta forma Margáin Manautou: “*Si de la lectura de los alegatos no se desprende algo que llame la atención del magistrado instructor, bastaría que en el proyecto de sentencia que elabore manifieste que se recibieron los alegatos que el fallo toma en consideración*”.²²

5.- Por otra parte, las documentales que anexe la autoridad enjuiciada al oficio que contiene su contestación de ampliación de demanda, no solo deben entenderse en su faceta de pruebas documentales; sino que en muchos casos se trata de documentos que contienen verdaderos actos administrativos, previamente desconocidos para el actor. Encontrándose este ante nuevos actos de autoridad que gozan de una presunción de legalidad (en los términos del artículo 42 de la ley de la materia), está obligado a demostrar jurídicamente su ilegalidad, sea porque se emitieron con desapego a las normas aplicables o porque se apoyan en hechos que no sucedieron en la forma en que lo apreció la autoridad emisora.

Para demostrar tal ilegalidad, no basta con que el accionante alegue en contra de los documentos que contienen los actos impugnados, toda vez que no se trata de documentales ordinarias.²³

Si los alegatos “de bien probado” son ponderaciones sobre el valor de las pruebas propias y las de la contraparte, incluyendo la objeción o refutación de estas últimas, es claro que dichos alegatos no pueden contener más que la reafirmación de las causales de ilegalidad previamente expuestas (aquellas que fueron debidamente contestadas e integraron la litis) y no la postulación de causales nuevas; como tampoco pueden tener, por ejemplo, el efecto de revertir la carga probatoria a la demandada a través de la negativa lisa y llana de los hechos que motivaron su actuación.²⁴ Ni siquiera pueden respaldarse las alegaciones con pruebas, ya que, se insiste, los alegatos se formulan cuando ya concluyó la etapa expositiva del proceso y se trabó la litis, por lo que no pueden dar pauta a la exhibición de pruebas novedosas.

Lo anterior genera una situación claramente desfavorable para la parte actora, que se vería obligada a destruir la presunción de legalidad de un acto de autoridad que le ocasiona perjuicio, pero sin la posibilidad de hacer valer agravios genuinos en su contra ni de probar su dicho; limitándose a argumentar en contra del alcance probatorio del documento que contiene el acto en cuestión. Es posible, pues, que el documento que contiene el acto de autoridad previamente desconocido tenga inobjetable valor y alcance probatorio (para demostrar, justamente, que existe dicha actuación); pero que el acto en sí mismo, entendido como exteriorización de la voluntad de la Administración Pública, resulte ilegal. La demostración de

²² MARGAÍN MANAUTOU, Emilio, *De lo Contencioso Administrativo*, Porrúa, décima segunda edición, México, 2004, p. 317.

²³ Tesis de jurisprudencia de rubro: “**JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. CUANDO EL ACTOR NIEGA CONOCER EL ACTO IMPUGNADO, NO ADMITE REQUERIMIENTO A LA AUTORIDAD**”. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Segunda Sala, tesis: 2a./J. 117/2011, T. XXXIV, Agosto de 2011, p. 317. Registro IUS: 161281

²⁴ *Vid.* artículo 42 de la LFPCA.

esto último no requiere simples alegatos, sino conceptos de impugnación y pruebas idóneas, relacionadas con los hechos controvertidos.

6.- El juicio contencioso administrativo se promueve para impugnar actos administrativos que se estiman ilegales. Normalmente, esta impugnación provendrá de un particular, en contra de uno o más actos emitidos por alguna autoridad administrativa. Asimismo, en la mayoría de los casos, estos actos solo trascienden a la esfera jurídica del particular actor hasta el momento en que la autoridad se los notifica.

En esta tesitura, el análisis sobre la procedencia de una segunda ampliación de demanda debe atender a la naturaleza de este tipo de contienda; donde una de las partes (la autoridad) genera unilateralmente sus decisiones y posteriormente notifica aquello que conforme a la ley debe conocer el gobernado, reteniendo el resto de la información. Se trata de un proceso peculiar, donde el accionante habitualmente conoce solo lo que el demandado tuvo a bien comunicarle, para ejercitar su acción. Esto difiere, desde luego, de lo que sucede en las controversias civiles, las cuales se generan mientras las partes están en una relación de coordinación y a menudo tienen un conocimiento previo de las situaciones jurídicas, puesto que participaron en su generación.

Conviene recalcar que el escenario problemático se presenta con mayor frecuencia cuando el actor impugna una resolución administrativa en los términos del artículo 16, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, manifestando que desconoce el contenido de la misma. Al contestar la demanda, la autoridad demandada se encuentra constreñida a exhibir las constancias de la resolución controvertida y de su notificación, de tal suerte que el actor pueda impugnar una y otra en su ampliación de la demanda. Si al analizar el documento que contiene la resolución impugnada, el demandante se percatara de que esta se sustenta en un procedimiento administrativo previo, como lo podría ser un procedimiento de fiscalización cuyos actos inicial e intermedios también desconoce, es evidente que se encuentra en aptitud de negar su existencia, trasladando así al ente administrativo la carga de acreditar su existencia y, en su caso, su debida notificación. La carga probatoria descrita sería desahogada, naturalmente, al contestarse la ampliación de demanda, lo cual implicaría que al oficio respectivo se anexen las constancias de una diversidad de actos que, si bien no serían impugnables en forma autónoma en razón de su falta de definitividad, sí podrían serlo como antecedentes de la resolución definitiva. Surge en este punto la disyuntiva de permitir que el actor controvierta estos actos mediante una segunda ampliación de demanda, o bien, mediante un simple escrito de alegatos.

Como se ve, esta dualidad de posibilidades genera una situación indeseable desde el punto de vista jurídico, dado que dos particulares afectados por actos idénticos podrían obtener resultados distintos en sus juicios, por causas ajenas a su control. El gobernado que ya conoce el contenido del acto impugnado cuando presenta su escrito inicial de demanda, tendrá la oportunidad de hacer valer conceptos de impugnación y ofrecer pruebas en dos momentos

distintos (en la demanda inicial y en la ampliación); mientras que aquel que desconoce el contenido del mismo acto solo podrá hacerlo en su escrito de ampliación, puesto que su demanda inicial únicamente contendrá la expresión de tal desconocimiento, y si se le dieran a conocer nuevos actos de autoridad después de haber ampliado su demanda, solo podrá formular alegatos en contra de esas cuestiones. Esto equivale a decir que el gobernado que se encuentra en una situación más precaria, por la omisión de la autoridad administrativa de notificarle el acto que le causa agravio, es el que recibe una oportunidad de defensa más limitada.

En esta medida, para preservar realmente la equidad procesal dentro del juicio contencioso administrativo y no menoscabar las posibilidades de defensa del particular actor, es necesario permitirle que amplíe su demanda, aunque ya lo hubiere hecho con anterioridad. De lo contrario, la reticencia deliberada de una de las partes -la autoridad administrativa- obligaría a la otra parte a realizar una defensa incompleta y endeble de sus intereses.

7.- En la vía ordinaria del juicio contencioso administrativo, el plazo para formular alegatos es de cinco días hábiles, contados a partir de aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo que los requiera. Así pues, cuando haya existido una ampliación de demanda, con su respectiva contestación, el plazo que tendría el actor para alegar en contra de los elementos que haya conocido con motivo de dicha contestación, es más breve que el que se tendría para formular una segunda ampliación de demanda, que sería de veinte días. En este entendido, si el demandante se encuentra en presencia de nuevos elementos que debe impugnar en todos sus fundamentos o motivos, incluyendo sus actos o hechos antecedentes, es demasiado breve el referido plazo de cinco días.

En reciente tesis jurisprudencial,²⁵ la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que, cuando la autoridad demandada da a conocer al actor una resolución negativa expresa, al contestar la demanda inicialmente promovida contra una negativa ficta, *“no es viable circunscribir el derecho del gobernado para combatirla en el plazo otorgado para la ampliación de la demanda, en virtud de que tal acto es autónomo e independiente de la negativa ficta impugnada en el juicio de nulidad primigenio, aun cuando compartan los mismos antecedentes”*. Bajo estos razonamientos, en la tesis citada se concluyó que, en ese escenario, el particular puede optar por promover un nuevo juicio dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al en que surta efectos la notificación que de la negativa expresa o bien, ampliar su demanda inicial; ya que sería indebido limitar en perjuicio del gobernado el plazo que tiene para impugnar un acto que desconocía previamente. Acorde al espíritu de esta tesis, puede estimarse igualmente indebido que se sujete al particular a un plazo de cinco días para producir sus alegatos, cuando la ley adjetiva otorga un plazo más razonable, de veinte días, para impugnar en vía de ampliación aquellas cuestiones que se hagan de su conocimiento en el decurso del juicio.

²⁵ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Segunda Sala, tesis: 2a./J. 52/2010, T. XXXI, mayo de 2010, p. 839. Registro IUS: 183933

8.- Finalmente, desde una perspectiva de derechos humanos, encontramos que con la reforma al artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, el ordenamiento jurídico mexicano tiene dos fuentes primigenias de normas supremas: los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y los derechos humanos establecidos en tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

En este marco, se reconoce la existencia de un principio al que la doctrina ha denominado *pro persona o pro homine*, que se traduce en que, en el supuesto de que un mismo derecho fundamental esté reconocido en las dos fuentes supremas del ordenamiento jurídico, la elección de la norma aplicable atenderá a criterios de favorabilidad del individuo y no del Estado. Igualmente, si existe diferencia entre la protección reconocida en estas distintas fuentes, deberá prevalecer aquella que represente una mayor protección o que implique una menor restricción para el gobernado.²⁶

El principio aludido no implica que dejen de observarse los principios constitucionales que regulan la función jurisdiccional (legalidad, igualdad, seguridad jurídica, debido proceso, acceso efectivo a la justicia, cosa juzgada); sino que deben analizarse, conjuntamente, los derechos humanos contemplados en las normas internacionales. En este sentido, el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reconoce el derecho de acceso a una tutela judicial efectiva, y lleva implícitos en su redacción, entre otras cuestiones, principios de acceso a la jurisdicción y eficiencia jurisdiccional, a los que no pueden ni deben anteponerse formalismos no razonables.

Así pues, ante la posibilidad de varias interpretaciones jurídicamente válidas de las reglas procesales, los órganos jurisdiccionales deben preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en nuestro sistema jurídico y que además brinde la protección más amplia al particular justiciable.

IV. Conclusiones

PRIMERA. La interpretación más apegada a los principios contenidos en el artículo 17 constitucional y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, es aquella que permite al particular ampliar su demanda por segunda ocasión; o, mejor dicho, aquella que reconoce como regla general que debe permitirse la ampliación cada vez que se actualice alguno de los supuestos previstos en el artículo 17 de la *LFPCA*. Esta regla, desde luego, debe aplicarse bajo el prudente arbitrio del Magistrado Instructor, examinando en cada caso si lo planteado en las nuevas ampliaciones pudo o debió haberse propuesto en otro momento procesal, para que estas no se conviertan en una extensión caprichosa del derecho de acción.

²⁶ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Primera Sala, tesis: 1a. XIX/2011 (10a.), Libro IV, Enero de 2012, T. 3, p. 2918. Registro IUS: 2000126

SEGUNDA. De adoptarse la interpretación opuesta, se restringirían las posibilidades de defensa del justiciable partiendo de un criterio no razonable, como lo es el momento en que la autoridad administrativa –su contraparte en el proceso- le dio a conocer por primera vez cuestiones relevantes para sus pretensiones.

TERCERA. Debe reconocerse que el criterio aquí propuesto puede dar pauta a algunos problemas de aplicación de la ley, sobre todo en los juicios seguidos por la vía sumaria, en la cual se prevé una duración máxima de sesenta días para toda la instrucción del juicio, lo que resultaría difícil de cumplir si se realizara más de una ampliación de demanda, en menoscabo de las finalidades de simplificación y abreviación a que se refiere la exposición de motivos de la reforma que dio origen a dicha vía.

CUARTA. A pesar de ello, cuando se le confronta con los principios de simplificación y rapidez en la resolución de los juicios, el derecho de todo gobernado a enderezar una defensa eficaz de sus intereses constituye un valor de mayor envergadura, por tratarse de un derecho fundamental que debe garantizarse con restricciones mínimas.

V. Fuentes de información

CLARIÁ OLMEDO, Jorge A., *Derecho Procesal*, T. I, Depalma, Buenos Aires, 1982.

MARGAÍN MANAUTOU, Emilio, *De lo Contencioso Administrativo*, Porrúa, décima segunda edición, México, 2004.

OVALLE FAVELA, José, *Derecho Procesal Civil*, Oxford University Press, novena edición, México, 2005.

BECERRA BAUTISTA, José, *El Proceso Civil en México*, Porrúa, cuarta edición, México, 1974.

CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel (coord.), *La Reforma Constitucional de Derechos Humanos*, Porrúa, México, 2012.

Diario Oficial de la Federación de fecha 19 de enero de 1967, que publica el Código Fiscal de la Federación vigente hasta el año 1983.