

III.- EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

1. Principios procesales aplicables al juicio contencioso administrativo

Los principios procesales son un medio de interpretación de las normas jurídicas para el desarrollo del proceso. El proceso se rige por los principios procesales los cuales suelen ser variantes de los principios generales del derecho. El juicio contencioso administrativo por su peculiar especialidad técnica se rige por los principios procesales generales además de otros principios particulares de la materia para desentrañar el sentido de la norma aplicable al caso concreto. En la medida que se apliquen correctamente estos principios se contribuye con la impartición de justicia.

1.1 Estricto derecho

Este principio es propio del juicio contencioso administrativo. La controversia debe resolverse de acuerdo con los planteamientos formulados por las partes. El juzgador no puede suplir la deficiencia de la impugnación.

1.2 Desigualdad procesal

Este principio es propio del juicio contencioso administrativo. En virtud de la presunción de legalidad de los actos administrativos corresponde a las partes desvirtuar la presuntiva.

1.3 Equidad procesal

Las partes tienen las mismas cargas procesales y medios de defensa para ambos. Este principio se sustenta en las garantías de seguridad jurídica consagradas en los artículos 14, 16 y 17 de nuestra Carta Magna.

1.4 Contradicción

Donde existen intereses contradictorios para la existencia de un proceso en el cual se da vista a las partes de las actuaciones de la contraria para que puedan alegar en juicio.

1.5 Oficiosidad

Opera en el juicio contencioso administrativo se refiere al impulso del proceso por parte del órgano jurisdiccional para agotar todas las etapas del proceso.

1.6 Definitividad

El principio de definitividad en el juicio contencioso administrativo que consiste en que la resolución que se pretende impugnar previamente debió ser controvertida por el recurso administrativo o bien que su interposición sea optativa.

1.7 Publicidad

El principio de publicidad en donde las actuaciones deben ser públicas y el juzgador no debe actuar en secrecía.

1.8 Preclusión

El principio de preclusión en donde se extinguen los derechos o facultades que no son ejercidos en tiempo. Aunado a este principio se encuentra el de caducidad de la instancia donde el proceso se extingue por la inactividad de las partes en el tiempo establecido por la ley. Cabe precisar que en el juicio contencioso administrativo no opera el principio de preclusión ni el de caducidad esto debido al principio de oficiosidad.

1.9 Economía procesal

El principio de economía procesal no debe contrariar al principio de legalidad.

1.10 Inmediación

El principio de inmediación consiste en la cercanía del juzgador con la causa del proceso, esto es, el conocimiento del asunto. En el juicio contencioso administrativo no es tan evidente este principio puesto que por tratarse de un proceso escrito no existe tanta vinculación con el juzgador.

1.11 Buena fe

El principio de probidad o buena fe es esencial en un proceso consistente en que las partes actúen de buena fe y con honradez cuya aplicación se extiende al juzgador. Bajo esta presunción de buena fe resulta que lo actuado tanto por las partes como el juzgador es legal y en caso contrario deberá probarse por el afectado.

1.12 Imparcialidad

Este principio se complementa con el principio de imparcialidad referente a que el juzgador no tiene interés en ninguna de las partes y actúa bajo la ley.

1.13 Legalidad

Otro principio fundamental es el de legalidad en la instrucción de un juicio, donde el juzgador debe respetar las formalidades del proceso de conformidad con el artículo 14 constitucional.

1.14 Expeditez y concentración del proceso

Básicamente este principio se complementa con el principio de expeditez y concentración del proceso encaminados a lograr una expedita impartición de justicia eliminando obstáculos o respetando las formalidades del proceso y la defensa de las partes.

1.15 Gratuidad

El principio de gratuidad del proceso consagrado por el artículo 17 constitucional referente a que la impartición de justicia debe ser gratuita.

1.16 Congruencia y exhaustividad

El principio de congruencia y exhaustividad de las sentencias consiste en que las sentencias deben ser congruentes con la litis planteada y debe resolver todos los puntos planteados por las partes.

2. Proceso

“El proceso es la suma de los actos que se realizan para la composición del litigio. El procedimiento se refiere al orden y la sucesión de su realización. El proceso es el continente y el procedimiento el contenido”.¹

La acción en general se conceptualiza como el derecho de perseguir en juicio lo que es debido o nos corresponde. De manera que la acción es un derecho que nace de la violación de otro derecho y que tiene por objeto asegurar el ejercicio o reconocimiento del derecho violado. La acción desde su raíz genera movimiento; es decir, es un mecanismo que pone en movimiento al órgano jurisdiccional justificando un interés (haciendo valer un derecho) en esencia, ese interés consiste en obtener una sentencia impositiva. El interés en el derecho se materializa con la legitimación (en la causa o en el procedimiento).

Al respecto, es necesario precisar que la jurisdicción semánticamente implica decir el derecho, entendiéndose como tal, la facultad de conocer la controversia. Originalmente el Estado es quien tiene la facultad de decir el derecho pero delega genéricamente esta facultad en el Poder Judicial y los demás órganos materialmente jurisdiccionales como el TFJFA. Así resulta, que la jurisdicción implica la facultad de conocer y resolver las controversias y ejecutar las sentencias. Por su parte, la competencia es la medida o el contenido de la jurisdicción, y en este sentido, encuentra sus límites.

En el Estado de Derecho el proceso es un medio de resolver los conflictos de intereses. Las controversias suscitadas entre los administrados y la Administración Pública se ventilan ante el TFJFA. Estos litigios comúnmente reciben el nombre de juicio; sin embargo, es preferible utilizar el término proceso por ser más general y no prestarse a diferentes connotaciones como sucede con el término de juicio, ya que este último suele utilizarse como sinónimo de sentencia.

El proceso está compuesto por dos etapas: i) instrucción y ii) resolución. La instrucción es la etapa del proceso que “engloba todos los actos procesales, tanto del Tribunal como de las partes y de los terceros, y son actos por cuyo medio se fija el contenido del debate, se desarrolla toda la actividad probatoria y se formulan las conclusiones o

¹ CARNELUTTI, Francesco, Instituciones de Derecho Procesal Civil, Trad. y Comp. de Enrique Figueroa Alfonso, Harla, Clásicos del Derecho, Vol. 5, México, 1999, pp. 899-900

alegatos de las partes”.² En tanto que, la sentencia o resolución (juicio) es la etapa “que entraña el procedimiento a través del cual se dicta o pronuncia la resolución respectiva”.³

A su vez, la instrucción está conformada generalmente por tres diferentes etapas: i) postulatoria o expositiva, ii) probatoria y iii) preconclusiva. En la etapa postulatoria, las partes contendientes exponen sus pretensiones y excepciones, hechos y derecho en el que las sustentan, lo que se materializa con la demanda, contestación, ampliación y contestación a esta.

A través de la etapa probatoria las partes y el juez realizan los actos tendientes al acreditamiento de los hechos litigiosos; en esta etapa se comprende el ofrecimiento, admisión, preparación y desahogo de las pruebas.

En la etapa preconclusiva (antes de la conclusión del proceso), las partes expresan las consideraciones por las cuales estiman demostrados los hechos en los que sustentan sus pretensiones o excepciones, así como la aplicabilidad del derecho invocado.

A fin de ilustrar las etapas del proceso a continuación se presenta el siguiente diagrama:



² GÓMEZ LARA, Cipriano, Teoría General del Proceso, 10a. Ed. Oxford, México, 2004, p. 114

³ Ídem

De lo que se advierte, que el litigio es el contenido del proceso, y por tanto, es la fase postulatoria en donde las partes exponen sus pretensiones y excepciones, hechos y derecho. Lo que conlleva a que se forme la litis, para el maestro Carnelutti la litis es “el conflicto de intereses calificado por la pretensión de uno de los interesados y la resistencia de otro”.⁴ En ese sentido, la litis en el juicio contencioso administrativo federal se integra con los motivos y fundamentos de la resolución impugnada, con los argumentos de impugnación de la parte actora y con la contestación a la demanda referida a esos motivos y fundamentos. En efecto, la litis se forma con la actuación de las partes (demanda y contestación, y en su caso, ampliación de demanda y contestación a la ampliación).

El 1º de diciembre de 2005, se publicó en el DOF, la LFPCA, cuya vigencia inició a partir del 1º de enero de 2006. Con la nueva LFPCA se regula el ahora: “Juicio Contencioso Administrativo Federal”, así fue como se derogó el Título VI, del Código Fiscal de la Federación (CFF), siendo que el artículo segundo transitorio de dicho cuerpo legal dispuso:

“A partir de la entrada en vigor de esta ley se derogan el Título VI del Código Fiscal de la Federación y los artículos que comprenden del 197 al 263 del citado ordenamiento legal, por lo que las leyes que remitan a esos preceptos se entenderán referidos a los correspondientes de esta Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo”.⁵

Por su parte, el artículo 4º, transitorio de la LFPCA, prevé que:

“Los juicios que se encuentren en trámite ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al momento de entrar en vigor la presente ley, se tramitarán hasta su total resolución conforme a las disposiciones legales vigentes en el momento de presentación de la demanda”.⁶

Al respecto, recordemos que desde la reforma del 31 de diciembre del 2000, se introdujeron diversos cambios, entre ellos, el cambio de denominación del procedimiento por “Juicio Contencioso Administrativo”. Con esta nueva denominación se rompe con la antigua tradición de denominar al proceso como juicio de nulidad sino juicio contencioso

⁴ Enciclopedia Jurídica Mexicana, Parte Léxico, t. I, voz alegatos, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM Porrúa, México, 2002, p. 120

⁵ Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo publicada en el DOF el 1º de diciembre de 2005.

⁶ Ídem

administrativo federal. Además del hecho de que el Tribunal se convierte en un órgano de plena jurisdicción, por lo tanto, ya no solo dicta sentencias de nulidad sino también de condena.

2.1 Partes en el juicio

“Son partes en el juicio, aquellos que intervienen en la relación jurídico procesal, esto es, aquel que pide en propio nombre la actuación de una voluntad de ley y aquel frente al cual esa declaración es pedida”.⁷

Las partes en el juicio contencioso administrativo son:

- a) El actor o demandante
- b) El demandado
- c) El tercero extraño a juicio

El actor o demandante es la persona física o moral a la cual se le lesiona un derecho por un acto o resolución administrativa. Por tanto, el actor es quien ejercita la acción mediante la interposición de una demanda ante el Tribunal. Lo que conlleva a que tenga interés jurídico para impugnar en juicio contencioso administrativo el acto o resolución administrativa que le causa perjuicio y con esto, mover el aparato jurisdiccional para obtener una sentencia favorable a sus pretensiones.

Para tener la calidad de actor debe cumplir el requisito procesal de legitimación. Cuando se promueve por propio derecho hay un interés en la causa, también se tiene dentro del proceso. La legitimación en el proceso la tienen los representantes o mandatarios. La representación consiste en que el actuar por sí mismo lo podrá hacer a nombre de un tercero. La representación puede ser legal y voluntaria. La representación voluntaria es importante en la legitimación en el proceso, porque el representante tiene todas las facultades que sean necesarias para el cumplimiento de su objeto. Por el contrario, el mandato es un contrato por medio del cual se otorgan facultades para realizar uno o varios actos jurídicos (pleitos y cobranzas, actos de administración o actos de dominio). Así resulta, que la legitimación activa corresponde al actor.

⁷ URBY GENEL, Nora Elizabeth, *et al.*, “Las partes en el Juicio Contencioso Administrativo”, México, *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, XI Reunión Nacional de Magistrados*, 2002, p. 49.

Generalmente, el actor es el administrado, pero en el caso del juicio de lesividad, sucede que el actor es la autoridad que pretende lograr la nulidad o modificación de una resolución favorable para el administrado que a su juicio carece de legalidad y por tanto, afecta los intereses de la Administración Pública.

El demandado es la autoridad que emite la resolución impugnada en la mayoría de los casos por tratarse de procedimientos de orden público, excepto en el juicio de lesividad como se refirió anteriormente. Esto es el demandado es a quien se reclama la pretensión del actor. Cabe precisar que en la Ley adjetiva del juicio contencioso administrativo no se establece con claridad un concepto uniforme de parte demandada, esto es, si atendemos al texto de la ley, se establece que se entenderá por demandado: i) a la autoridad que “dictó” la resolución impugnada, ii) el “particular” beneficiado por una resolución que ahora pretende anular la autoridad por ilegal, iii) el “Jefe” del SAT o el “titular” de la dependencia u organismo desconcentrado o descentralizado que sea parte en los juicios en que se controviertan resoluciones de autoridades federativas coordinadas respecto de materias competencia del Tribunal y iv) la SHCP en los asuntos que se controvierta el interés fiscal de la Federación. La parte demandada tiene legitimación en la causa para poder acudir a un proceso.

Así resulta, que las autoridades demandadas son el titular de la dependencia u organismo desconcentrado o descentralizado que sea parte cuando se controviertan cuestiones en materia de coordinación fiscal. De una interpretación podemos inferir que la autoridad que emitió la resolución no necesariamente sea el titular de la dependencia. En la práctica, no es común señalar como partes demandadas a los superiores jerárquicos; sin embargo, dicha autoridad se comprende como parte con carácter de demandado entre otras, pero relativo a las resoluciones provenientes de autoridades federativas coordinadas.

En lo que atañe a la SHCP esta Secretaría podrá apersonarse (como parte o coadyuvante de la autoridad demandada) en el juicio cuando se controvierta el interés fiscal de la Federación.

Finalmente, los terceros que tengan una pretensión incompatible con la del actor. Respecto de esta figura, se hace hincapié que por razones de economía procesal y respetando el derecho de audiencia es como surge el tercero perjudicado como parte en el juicio contencioso administrativo federal que ha motivado a que tenga mayor versatilidad este juicio. Aunado a que con la ampliación de la competencia del Tribunal se trajo consigo el nacimiento de terceros perjudicados para comparecer en juicio.

De lo anterior, se colige que el concepto de parte demandada no es lo suficientemente claro en el texto de la ley, ya que por un lado, se entiende que parte demandada es quien emite el acto y por otro lado, se considera también aquellas que sean parte respecto de la resolución impugnada en diferentes circunstancias. De ahí la necesidad de precisar o unificar el concepto de parte demandada en el juicio contencioso administrativo. Parte en sentido material y formal y procesal en el juicio contencioso-administrativo federal.

2.2 Demanda

La demanda es el escrito por medio del cual el interesado en el ejercicio de una acción procesal pone en funcionamiento a un órgano jurisdiccional. Con la demanda se hace del conocimiento al Tribunal la controversia. Es un instrumento jurídico para conseguir un fin, también puede ser un instrumento estratégico, en virtud de que la demanda puede atender a diversas finalidades. En ese sentido, puede considerarse una herramienta para conseguir una sentencia favorable, pero hay otra serie de objetivos dependiendo del caso concreto (validar un criterio, conseguir suspensiones).

Cabe precisar que el objeto que se reclama en la demanda constituye la pretensión. Al respecto existe un error en el uso del lenguaje al confundir a la figura de la pretensión con la prestación. La pretensión puede ser declarativa, constitutiva y de condena. La pretensión declarativa tendrá esa calidad cuando de una situación de hecho se busca la trascendencia en el mundo del derecho (declarar la nulidad de la notificación que me fue indebidamente realizada, declarar la nulidad de la indebida aplicación de un impuesto). Generalmente, en el derecho fiscal no se presenta el efecto constitutivo. Por su parte, la condena va vinculada con la conducta en el cumplimiento de obligaciones de dar, de hacer y de no hacer.

Las demandas que se promueven ante el TFJFA otorgan una característica específica al Tribunal, puesto que ahora las sentencias que se recaen a las mismas, ya no son meramente declarativas sino también condenatorias. Ahora desde la demanda se puede solicitar el efecto que se pretende de la sentencia. En efecto, dentro del escrito de demanda se encuentra la pretensión, el objeto u objetos que se reclaman, que se desea perseguir en el juicio y que a juicio del demandante le corresponde.

Las demandas han logrado ampliar el panorama de conocimiento del Tribunal. Tradicionalmente prevalecía el principio de litis cerrada; sin embargo, ya existe el principio de la litis abierta en los casos en que la resolución impugnada provenga de un recurso de revocación, ya que ahora no solo se puede impugnar la resolución recaída al recurso, sino

también se pueden hacer valer agravios novedosos en contra de la resolución recurrida. Recordemos, que el recurso de revocación se creó para que la propia Administración Pública corrigiera en sede administrativa sus errores. No obstante, la resolución recaída a un recurso de revocación se puede combatir a través del juicio contencioso administrativo.

Los administrados que tengan interés jurídico pueden acudir al juicio contencioso administrativo, entendiéndose por interés jurídico, aquellos que solicitan se declare la nulidad de una resolución que afecta o daña sus intereses o solicitan el reconocimiento de un derecho subjetivo o bien una sentencia de condena. Y ahora pueden acudir al juicio mediante el interés legítimo.

La demanda deberá presentarse dentro de los 45 días hábiles siguientes al surtimiento de la notificación de la resolución impugnada o a partir de la iniciación de vigencia del decreto, acuerdo, acto o resolución administrativa de carácter general (autoaplicativa) o al surtimiento de la notificación de la resolución recaída a una queja improcedente, la cual puede tramitarse como juicio si así se declara y de 5 años para las autoridades cuando demanden la nulidad de una resolución favorable a un particular. El plazo para que el tercero se apersona también es de 45 días y debe cumplir con los requisitos de la demanda.

Los requisitos que debe contener la demanda como el nombre del promovente, su domicilio para oír y recibir notificaciones, la resolución impugnada, la autoridad demandada, los hechos, las pruebas, en el caso de la prueba pericial o testimonial debe ofrecerse para preparar su recepción; se puede aplicar el Código Federal de Procedimientos Civiles (CFPC) para su perfeccionamiento; los conceptos de impugnación, el nombre y domicilio del tercero interesado en su caso, y la causa de pedir para el caso de sentencia de condena o restitución de un derecho subjetivo violado.

En cuanto a los hechos debe tenerse presente que el hecho en general es un acontecimiento. Ese hecho adquiere la calidad de jurídico cuando el acontecimiento produce efectos jurídicos. Dentro del contenido de la demanda se narran los acontecimientos. En materia administrativa dentro de los acontecimientos se adminiculan los documentos, puesto que la pretensión debe sustentarse en los hechos y pruebas. Será requisito esencial que la demanda se encuentre fundada. La Ley adjetiva no nos obliga a citar preceptos legales, sin embargo, toda demanda debe estar fundada.

El Magistrado Instructor tendrá que admitir la demanda cuando esta resulte procedente o bien desecharla cuando se omita señalar el nombre del demandante o la resolución que se impugna o no se expresen conceptos de impugnación. Asimismo, podrá requerir al promovente por el término de 5 días cuando se omita señalar la autoridad demandada, los hechos, el ofrecimiento y acompañamiento de pruebas, señalar el nombre o domicilio del tercero interesado o la petición, apercibido que en caso de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas.

Anteriormente, se prohibía el ofrecimiento de la prueba del expediente administrativo, sin embargo, con la entrada en vigor de la Ley Federal de Derechos del Contribuyente (LFDC), se permitió ofrecer dicha probanza en los juicios contencioso administrativos. De manera que la autoridad está obligada a enviar el expediente administrativo, pero solo puede enviar las actuaciones referidas al procedimiento, es decir, las actuaciones que dieron lugar al acto combatido no así los documentos privados anexos al expediente administrativo, a menos que se señalen expresamente, so pena de declarar ciertos los hechos afirmados en esos documentos cuando la autoridad no cumpla con el envío.

Los documentos que deberá acompañar el demandante a la demanda son copias de traslado tanto de la demanda como de sus anexos para las partes; la resolución impugnada y su notificación (asentar que fue por correo en su caso y la fecha); el documento donde acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada o datos de registro del documento donde esté acreditada ante el Tribunal, cuando no se gestione en nombre propio; en el caso de que se controvierta una resolución negativa ficta deberá acompañarse copia del sello de la instancia no resuelta, así como el cuestionario del perito e interrogatorio de la prueba testimonial y las pruebas documentales ofrecidas. Cuando no se adjunte a la demanda las copias de traslado de la misma y anexos, así como el documento que acredite la personalidad, cuando no se gestiona en nombre propio o la resolución impugnada y su notificación, se prevendrá al promovente para que los presente y en caso de omisión se tendrá por no presentada la demanda. En cuanto a las pruebas (pericial, testimonial y documental) si no las acompaña y no desahoga la prevención se tendrán por no ofrecidas.

Con la demanda se abre el juicio, esto es, la demanda es el acto de iniciación del proceso.

Las demandas en el juicio contencioso administrativo no pueden ser colectivas, debe ser un actor por cada acto, a menos de que ese acto involucre los intereses de varios actores o bien se trate de la impugnación de resoluciones conexas, entonces sí procede una demanda colectiva en donde se nombrará un representante común. En caso contrario, se prevendrá a los promoventes para que cada quien formule su demanda por separado apercibidos de que en caso de omisión se desechará la demanda.

Hay posibilidad de impugnar la notificación de la resolución impugnada cuando se afirma conocer el acto pero se impugna la notificación para lograr la extemporaneidad del acto, y en consecuencia, la posible caducidad de las facultades de la autoridad o la preclusión de su facultad para realizar determinados hechos o bien cuando se afirma no conocer el acto y no estar notificado de él, entonces se reserva el derecho para ampliar la demanda e impugnar la notificación y la resolución, en este caso la indebida notificación es imputable a la autoridad administrativa que sigue reglas específicas.

En cuanto a la ampliación de demanda el término para su presentación es de 20 días siguientes al surtimiento de la notificación del acuerdo que admita su contestación.

El criterio adoptado por el Tribunal en cuanto a que la demanda es un documento único no susceptible de ser modificado en el cual se deben agotar todos los agravios. Siendo procedente la figura de ampliación de la demanda solo en los casos que permite la Ley adjetiva, contra una resolución negativa ficta donde la autoridad debe contestar la demanda dando los motivos y fundamentos de su resolución negativa, donde surge el derecho a ampliar la demanda para refutar los argumentos dados por la autoridad. De la misma manera cuando se den a conocer en la contestación de demanda la resolución impugnada y su notificación. Cuando se alegue que la resolución impugnada no fue notificada o que lo fue ilegalmente. Ante hechos desconocidos por el actor que se produzcan en la contestación de demanda sin que la autoridad llegue al extremo de mejorar su resolución. Finalmente, cuando la autoridad aduzca sobreseimiento del juicio por extemporaneidad en la presentación de la demanda.

2.3 Contestación de demanda

La contestación es la defensa del demandado atendiendo al principio de igualdad de las partes. Es así, que la contestación de demanda forma parte del derecho de defensa del demandado.

La contestación de demanda deberá efectuarse dentro de los 45 días hábiles siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento de la demanda.

Si no se produce la contestación a tiempo o esta no se refiere a todos los hechos se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados.

El demandado al contestar su demanda y en la contestación a la ampliación de demanda deberá señalar: i) los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar; ii) las consideraciones que impidan se emita decisión en cuanto al fondo o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en el que el actor apoya su demanda; iii) contestar los hechos de la demanda, ya sea afirmándolos, negándolos o expresando que los ignora por no ser hechos propios o exponiendo su versión de los hechos; iv) los argumentos que desvirtúen los conceptos de impugnación, v) los argumentos que desvirtúen la indemnización que en su caso solicite el actor, vi) las pruebas, vii) en el caso de la prueba pericial y testimonial, se precisarán los hechos sobre los que versará, así como el nombre y domicilio del perito y testigos bajo el apercibimiento de que en caso de que no se cumpla con este requisito se tendrán por no ofrecidas.

Con la contestación de demanda deberán adjuntarse copias de la misma y de los documentos que se acompañen para el demandante y tercero; el documento con el que se acredite su personalidad cuando sea un particular y no gestione en nombre propio; el cuestionario del perito; la ampliación del cuestionario de la prueba pericial ofrecida por el demandante; las pruebas que ofrezca, en caso de contestación a la ampliación de demanda se deberán adjuntar los documentos referidos, excepto aquellos que se hubieren acompañado a la contestación de demanda.

Resultan aplicables para la regulación de los documentos que se acompañen a la contestación de demanda los mismos efectos que se prevén para la omisión en la exhibición de los documentos de la demanda.

En la contestación de demanda no podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada.

En cuanto a las actitudes que puede asumir el demandado frente a la demanda son: contestar la demanda lo cual implica un allanamiento, confesión, reconocimiento, oponer excepciones y defensas, reconvencción (no opera en el juicio contencioso administrativo); o bien no contestar la demanda lo cual conlleva a que el juicio se siga en rebeldía o contumacia.

El allanamiento constituye un acto de disposición de derechos que no puede estar sujeto a plazo o condición. Además deberá ser expreso, una vez producido el allanamiento deberá dictarse sentencia.

La confesión es la admisión de que determinados hechos afirmados por el actor en su demanda son ciertos. No obstante aunque el demandado admita que los hechos afirmados por el actor son ciertos, puede discutir la aplicabilidad de los preceptos jurídicos. La confesión se regula en el juicio contencioso, de tal forma que se establece que el demandado al referirse a los hechos de la demanda podrá afirmarlos y se le otorga valor probatorio pleno a la confesión expresa de las partes.

El reconocimiento constituye una manifestación de la voluntad razonada acerca de los argumentos y el derecho expresados por el actor. En el juicio contencioso administrativo puede darse este supuesto cuando la autoridad procede a revocar la resolución impugnada.

Hasta antes del cierre de la instrucción la autoridad demandada podrá allanarse a las pretensiones del demandante o revocar la resolución impugnada.

El sobreseimiento procede cuando la autoridad demandada deja sin efectos la resolución o el acto impugnado, con la condición expresa que sea siempre y cuando se satisfaga la pretensión del demandante, lo cual implica que el Magistrado Instructor solo puede

considerar satisfecha la pretensión, a través de un requerimiento previo al demandante para que exprese si esta conforme o no con la revocación del acto impugnado.

Otra forma activa que puede adoptar el demandado es la de resistirse a las pretensiones del actor, ya sea objetando los fundamentos en que se apoya la demanda, negando los derechos que se le imputan, o en su caso atacando la integración de la relación procesal.

En cuanto a las excepciones y defensas en el contencioso administrativo, resulta que las excepciones se tipifican como las consideraciones que impidan se emita una decisión en cuanto al fondo del asunto. En lo concerniente a las defensas tenemos que son las consideraciones que demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda.

La reconvencción es la pretensión que el demandado deduce al contestar la demanda, por lo cual se constituye a la vez en demandante, a fin de que se fallen las dos pretensiones en una sola sentencia. La Ley adjetiva no regula la reconvencción y la razón obedece a que la misma es improcedente en el contencioso administrativo, ya que si tomamos en cuenta que la base del mismo es una resolución, la controversia solo puede versar sobre las cuestiones decididas en tal acto y en consecuencia, la sentencia no puede referirse a otras cuestiones distintas de las que sirvieron de base a la autoridad para producir su resolución.

Por su parte, la actitud de no contestar la demanda, implica una inactividad procesal que se le denomina rebeldía o contumacia y tiene determinados efectos procesales particularmente en relación con la situación del demandado en el proceso. En el contencioso administrativo federal produce el efecto de tener por ciertos los hechos que se imputen de manera precisa al demandado.

La contumacia no es una figura aplicable en forma exclusiva al demandado, ni tampoco se produce solo por la falta del escrito de contestación de demanda del actor, sino también puede ser aplicada en los casos en que no ejerciten en tiempo oportuno sus facultades o derechos procesales o no cumplan con los mandatos del juez.

En lo que concierne a la contestación a la ampliación de la demanda esta deberá de efectuarse dentro de los 20 días siguientes a que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación a la cual le son aplicables los efectos de la contestación de demanda.

2.4 Pruebas

La prueba es un medio de convicción en busca de la verdad sobre la pretensión. El objeto de la prueba es la convicción del juzgador en relación con los hechos. La autoridad es el sujeto de la prueba, es ante quien vamos a acreditar la pretensión.

En el juicio contencioso administrativo federal se admitirán toda clase de pruebas con excepción de la confesión de las autoridades mediante la absolucón de posiciones y la petición de informes, salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades. Las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya dictado sentencia, de lo cual se correrá traslado a la contraria para que manifieste lo que a su interés convenga.

Con la reforma de 1966, al procedimiento contencioso se agregó como excepción de prueba la petición de informes a menos que estos consten en documentos que obren en poder de las autoridades.

Se exceptúa la prueba confesional de autoridades, pero en caso de petición de informes que se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades es admisible.

En este contexto, de acuerdo con la Ley supletoria a la materia, el actor debe probar sus hechos y el demandado sus excepciones, siendo principio general que rige la teoría del proceso y bajo el principio de que quien afirma un hecho tiene que probarlo salvo sus excepciones. Aun y cuando las resoluciones de la autoridad tienen presunción de legalidad cuando el actor niegue lisa y llanamente sus resoluciones, la autoridad deberá probar los hechos que las motiven, salvo que la negativa envuelva una afirmación.

“Nuestro derecho positivo efectúa una clasificación que responde más a la naturaleza de la prueba, a su identidad; así se tiene que el Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en materia contenciosa administrativa sostiene la siguiente clasificación en su Título Cuarto:

Confesión

Documentos

Pericial

Reconocimiento o Inspección Judicial

Testimonial

Elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia, y Presunciones.”⁸

En el contencioso administrativo federal no existe una fase probatoria como tal, contrario a un procedimiento civil o laboral, sino que su estructura procedimental se parece a un juicio de amparo, en el que se presenta la demanda en cuyo contenido deben señalarse las pruebas que se van a ofrecer.

En virtud de lo anterior, el juicio contencioso administrativo se aleja de la oralidad, generalmente se ofrecen pruebas documentales.

El documento en general es una expresión de ideas materializadas mediante letras o signos. Estos documentos van a ser medios de prueba y dentro de estos existen diversas clasificaciones dentro de las que destacan el documento público y privado. Cobra relevancia el documento público siendo aquel que es expedido por funcionario o servidor público en ejercicio de sus facultades, las cuales le hayan sido conferidas antes de la realización del acto.

También se puede ofrecer el expediente administrativo, hasta antes de 2005, no se podía. En el expediente administrativo están las constancias que dieron origen al acto recurrido.

Dentro del juicio contencioso administrativo, en materia pericial la prueba más común es la de contabilidad, en algunos casos la de grafoscopía. La prueba pericial deberá ofrecerse desde la demanda y con la contestación de demanda o de su ampliación se requerirá a los peritos de las partes para que en un plazo de 10 días acepten y protesten su cargo. Bajo el apercibimiento de que si no se acepta el cargo sin justa causa o no se reúnen los requisitos para su desempeño se considerará solo el peritaje de quien haya cumplido con el requerimiento. Asimismo, se les otorgará a los peritos un plazo de 15 días para que rindan y ratifiquen su dictamen. Bajo el apercibimiento de que solo se considerarán los dictámenes rendidos dentro del plazo concedido.

Se podrá solicitar por una sola vez prórroga para rendir el dictamen hasta antes de que venza el plazo para este acto. De la misma manera para la sustitución de perito.

⁸ ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo Arturo, *La prueba en el contencioso federal*, Porrúa, México, 2009, p. 17

El perito tercero en discordia se nombra cuando los peritajes tanto del actor y la demandada son contradictorios. También puede darse el caso de que el tercero extraño a juicio emite su dictamen pericial y este es coincidente con el demandado entonces en un exceso de justicia se puede nombrar un perito tercero en discordia.

La prueba pericial no hace prueba plena, es un sistema de sana crítica, si me alejo de los dictámenes debo fundar y motivar mi decisión. Muchas de las pruebas científicas van a caer en literatura científica (referencias bibliográficas, científicas).

La prueba testimonial consistente en hechos de terceros deberá ofrecerse desde el escrito inicial de demanda. Para su desahogo deberá comparecer el testigo al cual se le formularán preguntas por el Magistrado y las partes en relación directa con los hechos controvertidos. En cambio las autoridades podrán rendir testimonio por escrito.

Por su parte, el Magistrado Instructor “podrá allegarse de pruebas de mejor proveer”, por lo tanto, podrá solicitar al Pleno o a la Sección se reabra la instrucción para realizar las diligencias que sean necesarias.

Con la vigencia de LFPCA se estableció un sistema de valoración de las pruebas el cual se retomó del texto del CFF de 1983, añadiéndose únicamente una remisión al CFPC para la valoración de los documentos digitales. En el juicio contencioso administrativo están regulados los aspectos concernientes a la confesión de las partes, la documental pública, la testimonial y la pericial, por lo que respecta a las demás probanzas que se pueden ofrecer deberá acudir para su regulación y valoración al CFPC.

En el juicio contencioso administrativo se establece un sistema de prueba tasada para la confesión de las partes y los hechos afirmados por la autoridad que consten en documentos públicos y los hechos afirmados por los particulares en documentos privados, las presunciones que no admitan prueba en contrario. En lo que respecta a la prueba testimonial y pericial se establece un sistema de sana crítica.

El sistema de prueba tasada consiste en que la Ley debe indicar el valor de las pruebas, mientras que en un sistema de sana crítica se deja al prudente arbitrio del juzgador la apreciación valorativa que se le otorgará a las pruebas.

2.5 Incidentes de previo y especial pronunciamiento

El concepto de incidente tiene tres connotaciones, i) es incidente, ii) es previo y iii) de especial pronunciamiento. La palabra incidente, deriva del latín *incido*, *incidens* (acontecer, interrumpir, suspender). Jurídicamente significa lo que sobreviene accesoriamente en algún asunto o negocio fuera de lo principal.

Se aplica a todas las excepciones y acontecimientos accesorios que interrumpen, alteran o suspenden su curso ordinario. Acontecen de forma accesorio e impiden que el juicio siga su curso mientras no se resuelvan, se refieren a presupuestos procesales sin los que el proceso no puede ser válido. Es una cuestión preliminar que debe resolverse antes de resolver el fondo del asunto.

Son de especial pronunciamiento porque resuelven únicamente la cuestión incidental ajena a la sentencia definitiva que decide las cuestiones litigiosas. Los incidentes que se prevén son: i) La incompetencia en razón de la materia; ii) El de acumulación de juicios; iii) El de nulidad de notificaciones; iv) La recusación por causa de impedimento; v) La reposición de autos; y vi) La interrupción por causa de muerte, disolución, declaratoria de ausencia o incapacidad.

En general son seis incidentes y uno más que no está regulado como tal concerniente a la falsedad de documentos. Se regula aunque no como incidente de previo y especial pronunciamiento; el incidente de falsedad de documentos se hará valer ante el Magistrado Instructor dentro del término de tres días, en el que se ofrecerán las pruebas, cuestionarios e interrogatorios de testigos y peritos. Para el caso de falsedad de un documento firmado por una de las partes, se citará a la parte respectiva para que estampe su firma ante el secretario que se tendrá como indubitable para el cotejo. La resolución que emita la Sala tendrá efectos exclusivamente en el juicio de que se trate.

2.6 Medidas cautelares

La existencia de medidas cautelares en los procesos contenciosos contemplaba la suspensión de la ejecución del acto. Sin embargo, debido al constante cambio que ha tenido el Tribunal por la amplitud de su competencia se hizo necesaria la adopción de otras

medidas cautelares diferentes a la suspensión. En la Ley de Justicia Fiscal de 1936, se otorgó competencia a la Sala para la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución este sistema subsistió hasta el Código Fiscal de 1938. Paralelamente, a este procedimiento existía una queja que se tramitaba ante la Sala cuando la autoridad negaba la suspensión. Después con el Código del 67, desaparece la facultad del Tribunal para otorgar la suspensión, sistema que subsiste hasta el Código Fiscal del 82, donde se cambió la queja por un incidente, pero con este ordenamiento desaparece la facultad del Tribunal para otorgar la suspensión y solo conoce del incidente de suspensión tal como estaba regulado hasta antes de la reciente reforma a la LFPCA (publicada en el DOF el 10 de diciembre de 2010).

El Código Fiscal de 1967, dispuso que cuando la autoridad negaba o rechazaba la garantía si el asunto se encontraba en vía de recurso administrativo el afectado podía tramitar incidente ante el superior jerárquico de la oficina federal de Hacienda que negó la suspensión, pero si el asunto estaba en juicio tenía que tramitarse incidente ante la Sala que estuviera conociendo el juicio.

En el Código Fiscal de 1982, se previó un incidente para obtener la suspensión cuando la autoridad niega o rechaza la garantía, este sistema predominó hasta el 2000, en virtud de que surgió una jurisprudencia que dispuso que no era necesario agotar el juicio contencioso administrativo ante el TFJFA, porque en materia de suspensión se pedían mayores requisitos que en la Ley de Amparo, y como una reacción a este criterio jurisprudencial, el legislador estableció, la facultad al Tribunal de otorgar la suspensión. En sus dos modalidades, suspensión para créditos fiscales y para actos administrativos que no involucran créditos fiscales. Cuando se da vigencia a la LFPCA vienen incorporadas las medidas cautelares en general y se regula en su artículo 28, lo que ya se conocía en el Código de 1967 y 1983, como un incidente, en el Código de 1938 (queja), hasta el surgimiento del artículo 208 Bis.

Actualmente, la suspensión, se convierte en una “especie” de las medidas cautelares. Con la reforma a la LFPCA publicada en el DOF el 10 de diciembre de 2010, cuya vigencia inició el 10 de marzo de 2011, ahora se puede solicitar directamente al Tribunal la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución tratándose de resoluciones determinantes de créditos fiscales, ya que anteriormente se podía acudir al Tribunal siempre y cuando existiera previamente una negativa de la autoridad fiscal a aceptar la garantía del interés fiscal, de modo que ahora ya no existe este presupuesto para acudir al Tribunal, sin embargo, la constitución de la garantía sí sigue efectuándose ante la autoridad que es competente

para calificar dicha garantía y ejecutar el acto de cobro, de tal forma que se obliga a la parte que solicita la suspensión a que constituya la garantía bajo las modalidades que prevé el CFF, dado que el Tribunal, solicitará un informe a la autoridad a efecto de que manifieste si existe constitución de garantía y si esta es eficaz para efecto de que el Tribunal proceda a otorgar la suspensión, de lo que se infiere que la eficacia de la suspensión depende de que se constituya la garantía.

La suspensión es la especie dentro de la generalidad de las medidas cautelares. La suspensión solo sirve para dejar las cosas en el estado que guardaban. Sin embargo, debido al aumento en la competencia del Tribunal, la suspensión como medida cautelar no es suficiente para las diversas materias que se ventilan en el Tribunal, que requieren de otras medidas cautelares, de ahí que surge la necesidad de establecer otras medidas cautelares diferentes a la suspensión.

Las medidas cautelares son los instrumentos establecidos en la ley a favor del demandante con la finalidad de asegurar el resultado del juicio. El sistema de medidas cautelares tiene que ver con otro aspecto que se conoce como la tutela jurisdiccional efectiva el cual lo encontramos en el artículo 17 constitucional.

Las medidas cautelares en términos generales como acto procesal nos sirven para asegurar bienes, pruebas, mantener situaciones de hecho o para seguridad de personas (familiar) o satisfacción de necesidades urgentes (cuestiones alimenticias). Estas medidas están relacionadas con la tutela jurisdiccional efectiva. El artículo 17 constitucional establece: "las leyes federales locales y federales garantizarán el cumplimiento de las sentencias".

Porque de nada serviría obtener una sentencia favorable si no se asegura su cumplimiento. La medida cautelar tiene la finalidad de asegurar el cumplimiento de la sentencia. Se adoptan medidas cautelares que por el transcurso del tiempo la sentencia no pierda su vigencia, no sea obsoleta, esa es la finalidad de la opción de medidas cautelares. El juzgador tiene interés en que su sentencia se cumpla, por esta razón, la ley establece adicionalmente mecanismos para hacer cumplir sus resoluciones, de modo que se ha dotado al Tribunal para ese propósito. Es decir, se protege al demandante y al juzgador a través de las medidas cautelares.

Los presupuestos de la existencia de las medidas cautelares son:

- a) Apariencia del buen derecho (*fomus boni juris*)
- b) Peligro de la mora procesal (*periculum in mora*)
- c) Interés público o, en su caso, el interés personal de los posibles afectados (terceros)

Estos presupuestos se traducen en la ponderación que debe realizar el juzgador para establecer las medidas cautelares. En el juicio se puede adoptar cualquier medida cautelar que no contravengan disposiciones o el interés público. La apariencia del buen derecho o el peligro en la demora pueden o no estar establecidos en ley, pero ello no significa que no puedan dejarse de apreciar puesto que la jurisprudencia establece que deben tomarse en consideración. De estos requisitos procesales el interés personal de los terceros afectados o el orden público están establecidos en la ley. Con la invocación del *fomus boni juris* sirve para que la autoridad no abuse de su poder.

La apariencia del buen derecho implicaría que existe una presunción de que el actor tiene el derecho. De alguna manera al actor se le está dando la confianza de que está actuando de buena fe, este principio, que no solamente tiene cabida en el ámbito procesal, sino que es un principio que rige toda la actuación administrativa, este principio encuentra relación en el principio de la presunción de la legalidad de los actos administrativos.

Dada la tardanza en el dictado de las resoluciones es conveniente la adopción de medidas cautelares con la finalidad de que cuando se llegue a dictar sentencia, esta no pierda su vigencia.

Así resulta, que la garantía no está como requisito de procedibilidad de la medida cautelar sino como de eficacia, puede existir la medida cautelar condicionada al otorgamiento de la garantía para que surta efectos. En primer lugar cualquier medida cautelar implica no afectar a la contraparte o a terceros. Si se afecta a terceros o a la contraparte y es de carácter económico se requiere garantizar.

Con una medida cautelar se puede impedir que el juicio se quede sin materia. La materia es la resolución que se está impugnando. La resolución impugnada se queda sin

materia cuando la autoridad la revoca, se allana, cuando se ejecuta la resolución. Los actos se extinguen por pago, caducidad, prescripción.

Cabe precisar que si el actor paga el crédito fiscal el juicio no se queda sin materia. Por otra parte, es improcedente el juicio cuando no se hubiere impugnado la resolución, entendiéndose por consentimiento que no se hubiere impugnado (extemporaneidad). Cuando hablamos de la materia del juicio no estamos refiriéndonos necesariamente a la resolución impugnada. Entonces cuando decimos que ya se extinguió el acto administrativo porque ya se extinguió o ejecutó o no se garantizó y ya se llegó a la etapa del remate, no necesariamente la extinción del acto administrativo impugnado implica que el juicio se quede sin materia. Cuando hablamos de materia de juicio a lo que nos referimos son a los “derechos y obligaciones”. No necesariamente, la extinción del acto administrativo impugnado implica que el juicio quede sin materia. Recordemos que el acto administrativo es una declaración unilateral de voluntad que crea situaciones jurídicas concretas y esas situaciones son derechos y obligaciones. Si no se satisface la pretensión del demandante no puede sobreseerse el juicio, entonces no se puede decir que se ha extinguido la materia del juicio. Precisamente, la medida cautelar sirve para evitar que se extinga la materia del juicio. Otra finalidad de la medida cautelar es impedir daños irreparables (en ese momento) al actor, es decir, que la sentencia definitiva no los repare.

Las medidas cautelares son instrumentales porque son aspectos que se dan como consecuencia de un proceso es decir no son autónomas dependen de un proceso principal, no tienen un fin propio, se encuentran subordinadas a un juicio principal y finalmente sirven para asegurar el cumplimiento de la sentencia definitiva. Son tradicionales porque su adopción no es definitiva, una vez que sea dictada su sentencia definitiva dejan de surtir. Son flexibles porque pueden ser modificadas o revocadas. Existen situaciones de hecho que puedan variar las condiciones y el juzgador tienen facultad discrecional para mejorarlas, cambiarlas, ampliarlas y sustituirlas.

La clasificación de las medidas cautelares por su forma, son nominadas cuando se encuentran establecidas en la ley, son genéricas, es decir, puede adoptarse cualquier medida (no tiene nombre).

Por sus efectos: conservativas (solamente conservan el status: suspensión, para que se mantenga la situación de hecho, medida cautelar negativa) innovativas (modifican un

estatus jurídico, algo que no existía viene a surgir con la medida cautelar positiva). Por lo que protegen sirven para asegurar bienes, personas y pruebas.

2.7 Alegatos y cierre de instrucción

Los alegatos atienden al derecho de audiencia consagrado por nuestra Carta Magna. En el entendido de que la garantía de audiencia es el deber del juzgador de garantizar una adecuada y oportuna defensa a las partes de un proceso, esto es, de oírlos, antes de privarlos de sus propiedades, posesiones o derechos; cuestión que implica la exigencia no solo de seguir las formalidades esenciales del procedimiento, sino de que estas estén establecidas en ley. En el juicio fiscal es precisamente darles la oportunidad de que expongan sus argumentos.

De lo que se coligue, que los alegatos constituyen una formalidad esencial del procedimiento, que debe ser respetada por el legislador, proveyendo su inclusión en los procedimientos que afecten a los particulares, y con mayor razón por el juzgador dentro del proceso en el cual se han establecido, en atención precisamente a la garantía de audiencia.

La palabra alegato “deriva del latín *allegatio*, alegación en justicia. Es la exposición oral o escrita de los argumentos de las partes sobre el fundamento de sus respectivas pretensiones una vez agotada la etapa probatoria y con anterioridad al dictado de la sentencia de fondo en las diversas instancias del proceso”.⁹

De lo que se advierte que ambas partes tienen derecho de alegar en el juicio contencioso administrativo; lo que pueden hacer a través de sus autorizados, en el caso de la actora o bien por parte de los delegados de la autoridad.

La ley supletoria a la materia, prevé la forma oral o escrita para los alegatos. Sin embargo, en el juicio contencioso administrativo federal solo se prevé la forma escrita de los alegatos.

El término para su formulación es de cinco días. En la práctica, las Salas suelen acordar este término de la siguiente manera: Proveer en el respectivo acuerdo en el sentido de que las partes tienen el término de cinco días para formular alegatos, contados a partir de los diez días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de tal auto, o bien, la

⁹ Enciclopedia Jurídica Mexicana, Op. Cit., nota 4, p. 120

Sala espera el transcurso de los diez días posteriores a la contestación de demanda o de que no exista cuestión pendiente de desahogo, para que ya transcurridos estos, otorgar el término de cinco días para alegar.

Cabe destacar que los alegatos no forman parte de la litis, por lo tanto, debe entenderse que no son una instancia más dentro del proceso para agregar puntos controvertidos; sin embargo, esto no conlleva a que se omita su estudio, puesto que en ellos se pueden manifestar causales de improcedencia.

Así, resulta que en el juicio contencioso administrativo los alegatos son las argumentaciones escritas de las partes sobre el fundamento de sus respectivas pretensiones una vez concluidas las etapas postulatoria y probatoria y con anterioridad al dictado de la sentencia de fondo. Los alegatos del bien probado sirven para apoyar la litis. Alegar de bien probado significa el derecho que le asiste a cada parte en juicio para que en el momento oportuno recapitule en forma sintética las razones jurídicas legales y doctrinarias que surgen de la demanda y de las pruebas rendidas en el juicio. Los argumentos expresados en los alegatos refuerzan las actuaciones practicadas por los litigantes en el procedimiento, con los alegatos se reitera el motivo y el apoyo legal invocados para fundar la acción o excepción, según sea el caso, así como que con las pruebas ofrecidas y desahogadas pueda dictarse la sentencia en un determinado sentido. Asimismo, son los razonamientos que tienden a ponderar las pruebas ofrecidas frente a las de la contraparte, así como los argumentos de la negación de los hechos afirmados o derecho invocado por la contraparte y la impugnación de sus pruebas. En efecto, los alegatos de bien probado son aquellos que apoyan la litis no que la integran mediante conceptos de impugnación novedosos, es decir, son los que comparando los argumentos de la demanda, y en su caso, ampliación, frente a los de la contestación, y en su caso contestación a la ampliación, resaltan las virtudes de aquellos contra las carencias de los últimos para acreditar la pretensión del actor, desvirtuar las excepciones y defensas de su contraparte, y viceversa. Lo que conlleva la ponderación de las pruebas ofrecidas con el fin de demostrar los hechos y el derecho invocado frente a las de la contraparte. Este derecho de alegar en juicio no solo se colma con la obligación del Tribunal de conceder a las partes, mediante proveído, el término para alegar, sino que también debe esperar a que dicho plazo fenezca, a fin de que, no existiendo cuestión pendiente de resolver, quede debidamente cerrada la instrucción. De lo contrario se incurre en una violación procesal lo que daría lugar a la reposición del procedimiento.

Por otra parte, el derecho de audiencia que da origen al derecho de alegar en juicio se colma cuando el juzgador toma en cuenta los alegatos para resolver la litis, pronunciándose respecto a ellos, sea para confirmar el derecho a la pretensión o excepción, o para negarles razón. Ahora bien, en el caso de presentación de documentos en la contestación a la ampliación de demanda y desconocidos hasta entonces por el actor, encontramos que ni la LFPCA ni anteriormente el CFF disponen otra etapa a través de la cual el actor pueda combatir los documentos presentados por la autoridad al contestar la ampliación de demanda, por tanto, pueden ser controvertidos en el escrito de alegatos puesto que una de sus características es ponderar pruebas frente a las de la contraparte. Por lo tanto, los alegatos presentados en tiempo y forma deben ser considerados al dictar la sentencia. Aunado a que en el escrito de alegatos puede invocarse una causal de improcedencia y sobreseimiento del juicio contencioso administrativo.

En el proceso civil el cierre de instrucción significa “citación para sentencia”. En el juicio contencioso administrativo, el desplazamiento entre la etapa de la instrucción y la de resolución, se da con el cierre de la instrucción, posterior a la exposición de los alegatos; en otras palabras, el cierre de instrucción es el acto por el que se hace saber a las partes que el Juzgador está listo para dictar sentencia, debido a que no existe cuestión alguna que lo impida.

Cabe mencionar que anteriormente no era necesaria la declaración de cierre de instrucción pero con la creación de la LFPCA debe emitirse un acuerdo que declare tal situación. Puede darse el caso que se impida el cierre de instrucción por alguna cuestión pendiente, también una vez cerrada la instrucción, esta puede reabrirse a consecuencia del ofrecimiento de pruebas supervenientes, incidentes de previo y especial pronunciamiento, reposición de autos, suspensión por causa de muerte, disolución, declaratoria de ausencia o incapacidad, en virtud de que estos supuestos se pueden plantear después del cierre de instrucción lo que propicia su reapertura a fin de resolver dichas cuestiones hasta lograr nuevamente el cierre de instrucción para citar a sentencia.

2.8 Sentencia

Es un acto procesal concluyente del proceso contencioso administrativo. Los principios que rigen a las sentencias en la doctrina procesal son el principio de fundamentación y motivación que además es un principio referido a los actos de autoridad y referido a la normativa constitucional. La noción del fundamento legal, del apoyo jurídico y la motiva-

ción como la aplicación del fundamento legal. El segundo principio que es de congruencia que se encuentra formado por un elemento interno y otro externo. El interno es un acto coherente, en el que hay una especie de silogismo en que la premisa mayor está compuesta por los preceptos, la premisa menor por los actos y hechos del caso, y la conclusión que se alude a un resultado. La externa supone que el acto está unido a los aspectos esenciales del proceso, referentes a las etapas del proceso, la pretensión del actor frente a los argumentos del demandado y en su caso el apoyo que recibe por el tercero, entonces toda vinculación de este acto tiene relación con la etapa postulatoria y con la etapa probatoria. El principio de exhaustividad significa que al momento de dictarse la sentencia debe procurarse el más completo análisis de la litis del caso, examinar cada pretensión sostenida por la actora y los argumentos vertidos por el demandado.

Las sentencias del Tribunal se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión que se deduzca en su demanda en relación con una resolución impugnada teniendo la facultad de invocar hechos notorios. Este primer párrafo es de subrayarse la parte relativa a la fundamentación en derecho no solo en la ley. Esta noción ha sido insertada en donde se ha insistido que el juicio contencioso administrativo es un juicio de pretensiones, es decir, quiere indicar dependiendo de lo planteado por la actora en la demanda se puede desprender o deducir, cual es lo que argumenta y lo que pide. La pretensión tiene que fundarse en derecho y el tribunal tiene que pronunciarse. Dependiendo de la pretensión va tener un alcance distinto el pronunciamiento. Así podemos decir, que las pretensiones en el juicio contencioso administrativo tiene una gama de posibilidades. Pueden ser pretensiones de anulación o de condena o constitutivas de algún derecho.

Toda esta gama de posibilidades que se dan en esta expresión resolverán sobre la pretensión que se deduzca de la demanda en relación con una resolución impugnada. Lo que subraya también el carácter del juicio contencioso administrativo actual ser un juicio impugnativo. Frente a este carácter de juicio impugnativo tenemos una tendencia que en los últimos años se ha manifestado en tratar de transformar el juicio en otro distinto. Transformaciones que podemos ejemplificar primero en el resultado de la Ley Federal de Responsabilidades del Estado, en la cual el interesado al hacer la reclamación de una responsabilidad podía tramitar su demanda sin esperar una resolución de la autoridad, es decir la presentación de la demanda de manera directa al tribunal para que fuera emplazada esa autoridad para que compareciera al tribunal. Para dejar de ser un juicio impugnativo a un juicio como aquellos de carácter civil o mercantil. No obstante, en el caso actual el artículo 50, prevé un juicio impugnativo, lo cual quiere decir que en la demanda se manifieste la pretensión que se está deduciendo en relación con la resolución impugnada.

Así mismo, cuando se hagan valer diversas causas de nulidad la Sala deberá examinar aquellas que conlleven a la nulidad lisa y llana.

El método de estudio de una controversia fiscal y administrativa ha sido cambiado y ahora consiste en estudiar primero los conceptos impugnación que puedan llegar a declarar la nulidad lisa y llana, aparentemente del estudio de los conceptos que lleven a una nulidad lisa y llana se pueden desprender que estos son los de fondo, por esta razón en la actualidad se cree que esto no es tan efectivo porque hay muchas causales que conllevan a una nulidad lisa y llana y que no necesariamente examinan el fondo. Una vez analizados los agravios que conlleven a la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, deberán analizarse los demás agravios a efecto de otorgarle el mayor beneficio al demandante.

La Suprema Corte ha señalado que la nulidad de un juicio se otorga por la ausencia, falta o indebida motivación y fundamentación de la competencia con las cuales debe darse la nulidad lisa y llana. Sin embargo, se genera la duda de que si el método debe guiarse por aquel concepto o causal de nulidad que brinde mayor beneficio a las pretensiones deducidas por el actor. La segunda parte de esta regla dice que en el caso que se declare la nulidad por aspectos formales sea por la resolución impugnada o por el procedimiento que se llevó, en la sentencia se debe decir en qué forma se afectaron las defensas del particular y trascendieron al dictado de la resolución.

La facultad que tienen los juzgadores del TFJFA de corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos que se consideren violados y de examinar en su conjunto las causales de ilegalidad y de los demás razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada es una facultad que proviene del juicio de amparo, el legislador en materia contenciosa lo recogió del juicio de amparo y lo trasladó al contencioso administrativo, es decir, corregir preceptos en los que se pretende fundar la violación y realizar un examen conjunto de la violación.

En el caso de impugnación en juicio de lo resuelto en un recurso administrativo, si se cuenta con los elementos suficientes para ello el TFJFA se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante. Como una nueva metodología para resolver las controversias que derivan de la resolución de un recurso administrativo, aquí las facultades que se agrupan tienden a considerar una impugnación completa no solo de la resolución recaída al recurso sino de la resolución propiamente recurrida. El legislador otorgó la facultad al TFJFA para resolver sobre ambas.

El efecto al anular la resolución impugnada y si la recurrida también es ilegal, si se cuentan con los elementos necesarios se hace la declaratoria de nulidad de la resolución impugnada y de la recurrida, entonces se señala un efecto de condena.

Existe el supuesto de sentencias en que se condene a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad, donde previamente el TFJFA debe constatar el derecho que le asiste al particular. De ahí que, en el contencioso administrativo federal pueden dictarse sentencias de condena. Para llegar a la condena se deben fundamentar en ley todas las razones que dieron origen a esa condena. El concepto de condena relacionado con la pretensión de que se restituya en el goce de un derecho violado, también aplica para la devolución de una cantidad que la autoridad ha negado. La sentencia de condena no es más que la demanda para la restitución del derecho subjetivo violado.

La ley adjetiva establece los efectos en que se configura una causal de anulación. Nuestra legislación procesal establece cinco supuestos a la normativa constitucional derivada del principio de legalidad. Incompetencia de la autoridad del acto de ordenación o de tramitación del procedimiento. La ausencia total de fundamentación la configuran como una violación formal. La violación de fondo (falta o indebida fundamentación legal), por otro lado la violación a la incorrecta apreciación de los hechos. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada. (Consecuencia lógica y organizada de los hechos). Así, resultan cuestiones de ilegalidad de fondo y forma. La figura de desvío de poder ha ido transformándose con el tiempo ya no solo está referida a infracciones. Cuando la resolución administrativa dictada por una autoridad en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a la facultad para la que ha sido creada, si hay una discordancia en el ejercicio de la facultad se define como una violación de la ley.

También el Tribunal puede hacer valer causales de ilegalidad de oficio como la ausencia total de fundamentación y motivación de la resolución, en virtud de que el legislador refirió que ninguna autoridad puede actuar sin que fundamente y motive su actuación.

El legislador influenciado por las autoridades demandadas establece una serie de hipótesis (condicionantes) con el objeto de identificar presunciones legales de no afectación a las defensas ni al sentido del fallo.

Existe una especie de clasificación (tipología) de las sentencias. Las sentencias del tribunal pueden concluir de diferente manera. Las sentencias definitivas son aquellas que

resuelven el fondo del litigio. Las sentencias interlocutorias no resuelven el fondo del asunto, sino resuelven un incidente o recurso, también la sentencia recaída a la queja puede calificarse como una sentencia interlocutoria. Cuando se presenta un vicio de ilegalidad la sentencia declara la nulidad de la resolución impugnada. Al efecto existe una variedad de declaratoria de nulidad, como la nulidad lisa y llana sin efectos, nulidad para efectos.

De manera que el efecto de la sentencia debe precisarse, es decir, de conformidad con las causales de ilegalidad se provoca el efecto de nulidad. Las causales de anulación, son las mismas que se contemplaban desde la Ley de Justicia Fiscal de 1936, y que a su vez se tomaron del derecho francés específicamente en el recurso de exceso de poder francés.

Las violaciones de fondo provocan una nulidad lisa y llana del acto administrativo, mientras que las violaciones de forma provocan una nulidad para efectos de que se subsane el vicio de forma o se reponga el procedimiento. En la declaratoria de desvío de poder no se repone el procedimiento. Cabe precisar que cuando la sentencia reconoce la validez de la resolución impugnada no corresponde al tribunal la ejecución porque corresponde a la autoridad administrativa.

3. Cumplimiento de las sentencias

Las sentencias de condena tienen un plazo de cumplimiento de 4 meses a partir del acuerdo de firmeza de la sentencia para su cumplimiento.

Cabe precisar que las sentencias del Tribunal no causan ejecutoria pero sí causan estado de cosa juzgada, sin embargo, tampoco se puede pronunciar esto por escrito solo la firmeza. Una cosa juzgada tiene el valor supremo de la interpretación de la ley. La interpretación de la ley a un caso concreto. En la ley adjetiva ya existe disposición para declarar mediante certificación judicial del Secretario de Acuerdos la firmeza de la sentencia.

Los tribunales que emiten sentencias de condena son de plena jurisdicción, como el Tribunal, sin embargo, aún no puede hablarse de la consolidación de un Tribunal de plena jurisdicción, ya que estamos ante la ausencia de la plena jurisdicción por excelencia puesto que no existe ejecución de sentencias. Las sentencias del Tribunal no traen aparejada su ejecución. Lo que existe son sanciones ante la falta de cumplimiento de las sentencias a través de la figura de la queja.

Como se ha señalado, aun y cuando existe la figura de la queja este mecanismo no tiene la misma fuerza que la queja en materia de amparo, de modo que no podemos hablar de una eficacia total para el cumplimiento de las sentencias.

Las sentencias de condena significan obligar a la autoridad para dar, hacer o no hacer.

Así, tenemos que dentro del concepto de facultades de “plena jurisdicción” quizás la más importante sea la ejecución de las sentencias y además sancionar el incumplimiento de las mismas. Se concluye que aun y cuando el Tribunal no solamente se avoca a dictar sentencias de anulación sino de condena, aun no tiene todas las características propias de un Tribunal de plena jurisdicción, porque le hace falta la facultad de hacer cumplir sus sentencias, puesto que solo sanciona el incumplimiento de la sentencia a través de la instancia de la queja pero no logra garantizar de forma eficaz el cumplimiento de las sentencias.

4. Aclaración de sentencia

La figura de la aclaración de la sentencia puede ser tramitada cuando la sentencia es contradictoria, oscura o ambigua. Permite a las partes encontrar la precisión de la sentencia y establece que no corren los plazos para impugnar la sentencia durante su tramitación. La aclaración se podrá solicitar por una sola vez dentro de los siguientes diez días a aquel en que surta efectos la notificación de la sentencia. Deberá presentarse ante la Sala o Sección del conocimiento por escrito, indicándose la parte de la sentencia cuya declaración se solicita. Su resolución se realizará dentro de los 5 días siguientes a su interposición. Se considera parte integrante de la sentencia. En contra de la resolución recaída a la aclaración no se admitirá recurso alguno.

5. Excitativa de justicia

La excitativa de justicia podría considerarse como una queja por parte de los particulares ante el incumplimiento de un Magistrado por no emitir la sentencia en términos de ley. La excitativa de justicia resulta procedente para el caso de que se solicite se dicte sentencia definitiva cuando el Magistrado responsable no formula el proyecto de sentencia dentro de los 45 días siguientes al acuerdo de cierre de instrucción o cuando a pesar de existir el proyecto del Magistrado responsable no se haya dictado la sentencia formalmente (con firmas) dentro de los 60 días al acuerdo de cierre de instrucción. Es un trámite

relativamente corto, la instancia deberá presentarse ante la Sala Superior (Presidente) del Tribunal. El escrito deberá cubrir ciertos formalismos. El Presidente requerirá un informe del Magistrado responsable para que lo rinda dentro de 5 días a efecto de que el Presidente dé cuenta con el informe al Pleno y de encontrarse fundada la excitativa se otorgará un plazo de 15 días para que el Magistrado omiso formule su proyecto. En la práctica, sucede que el Magistrado cuando rinde su informe anexa copia de la sentencia y entonces la excitativa de justicia queda sin materia. En el supuesto de que no se haya dictado la sentencia de manera formal a pesar de existir el proyecto, el informe se requerirá al Presidente de la Sala o Sección para que lo rinda en un plazo de 3 días. Si el Pleno considera procedente la excitativa otorgará un plazo de 10 días a la Sala o Sección para que rinda la sentencia. Una sentencia de excitativa de justicia contendrá los mismos formalismos que cualquier otra sentencia (resultandos, considerandos y puntos resolutivos).

Actualmente, con las cargas que tiene el Tribunal y con los tiempos en que se tardan las notificaciones los Magistrados han encontrado dificultades para dictar la sentencia en tiempo. Aunado a la falta de personal suficiente para hacer frente a las cargas de trabajo.

6. Recursos

Dentro de los recursos contemplados por la LFPCA encontramos el recurso de reclamación y el recurso de revisión fiscal.

El recurso de reclamación procede en contra de las resoluciones del Magistrado Instructor que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas, o alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio antes del cierre de instrucción; aquellas que admitan o rechacen la intervención del tercero. La reclamación se interpondrá ante la Sala o Sección respectiva, dentro del término de 15 días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del respectivo acuerdo que propicie la interposición de este recurso. El recurso deberá resolverse dentro del término de 5 días en que se dé cuenta a la Sala de los argumentos manifestados por la contraparte.

De manera excepcional a través de este recurso se pueden impugnar las sentencias interlocutorias que concedan o nieguen la suspensión definitiva. El recurso deberá presentarse ante la Sala Regional que dictó la sentencia dentro de los 5 días siguientes

al surtimiento de la notificación respectiva, siendo la Sala Superior quien resolverá este recurso en el término de 5 días.

El recurso de revisión fiscal es el medio de impugnación exclusivo y excepcional para la autoridad contra una sentencia definitiva emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (Pleno, Secciones de la Sala Superior y Salas Regionales) que se considere no ajustada a derecho, cuyo conocimiento es de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito competentes en la sede de la Sala Regional del conocimiento. El recurso de revisión fiscal deberá presentarse ante la responsable dentro del término de 15 días siguientes al surtimiento de la notificación de la sentencia definitiva.

Bibliografía

CARNELUTTI, Francesco, Instituciones de Derecho Procesal Civil, Trad. y Comp. Enrique Figueroa Alfonso, Harla, Clásicos del Derecho, Vol. 5, México, 1999

CRUZ RAZO, Juan Carlos, Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Comentada (Contiene las disposiciones legales conocidas hasta agosto de 2010), Porrúa, México, 2010.

ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo Arturo, La prueba en el contencioso federal, Porrúa, México, 2009.

GÓMEZ LARA, Cipriano, Teoría General del Proceso, décima edición, Oxford, México, 2004.

LUCERO ESPINOSA, Manuel, Teoría y práctica del contencioso administrativo federal. Actualizada conforme a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, décima primera edición, Porrúa, México, 2011.

MARTÍNEZ RÍOS, Juana y Reyes Altamirano, Rigoberto, Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, Comentada, anotada y Jurisprudencia, Tax Editores, México, 2006.

URBY GENEL, Nora Elizabeth, et al., "Las partes en el Juicio Contencioso Administrativo", México, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, XI Reunión Nacional de Magistrados, 2002.

Leyes

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo publicada en el DOF el 1º de diciembre de 2005.

Enciclopedia

Enciclopedia Jurídica Mexicana, Parte Léxico, t. I, voz alegatos, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM Porrúa, México, 2002.