

LA REFORMA DEL DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO FEDERAL DE 2010

Maestro Miguel Pérez López*

*A mi esposa Luz Elena por veinte años juntos
y quince años de feliz matrimonio*

RESUMEN: La reforma a las Leyes Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 10 de diciembre de 2010, constituye un avance considerable de las instituciones del Derecho Procesal Administrativo Federal y que da seguimiento a una cauda dilatada de modificaciones en dicha materia, que dan solidez al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, celebrante de sus 75 años al servicio de México. El presente estudio procura dar una primera aproximación, así sea en forma de esbozo, a la reforma procesal administrativa de muy amplio espectro, en donde destacan tres cuestiones torales: a) la incorporación del Juicio en Vía Sumaria, b) la modificación del capítulo de las medidas cautelares y c) la instauración de un nuevo sistema de notificación de los autos y resoluciones recaídos en juicio contencioso administrativo federal, basado en la vía electrónica, amén de otras modificaciones de tipo orgánico, procesal y de la creación jurisprudencial. La reforma fortalece el aparato jurídico de una de las instituciones de mayor reconocimiento social del sistema mexicano de justicia administrativa, de inmarcesible prestigio en el foro y colocada en la vanguardia de la construcción del Estado de Derecho.

Palabras Clave: Juicio Sumario, juicio en línea, medidas cautelares, notificaciones vía electrónica.

THE 2010 FEDERAL ADMINISTRATIVE PROCEDURAL LAW REFORM

Miguel Pérez López, B.A.

*To Luz Elena, my wife, for twenty years together
and Fifteen years in a happy marriage.*

ABSTRACT: The reforms to the Federal Law of Administrative Litigious Procedure and the Organic Law of the Federal Tax and Administrative Court (Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), through the Decree published in the Federation's Official Journal on December 10, 2010, constitute a considerable advance in the Federal Administrative Procedural Law Institutions, and follow up on a large amount of modifications on the subject, which bring solidity to the Federal Tax and Administrative Court, which celebrates 75 years serving Mexico. This research tries to give a first approach, even if it is just an outline, to the administrative procedural reform, from a broad spectrum, where three total matters are emphasized: a) the incorporation of a Judgment on Summary Procedure, b) the modification of the chapter on precautionary measures, and c) the implementation of a new notification system for writs and resolutions on federal administrative litigious judgment, based in on-line procedures, besides other organic, procedural and jurisprudential creation type modifications. The reform strengthens the juridical apparatus of one of the greatest socially acknowledged institutions in the Mexican administrative justice system, with imperishable prestige in the forum and set on the leading edge of the State of Law's construction.

Keywords: Summary Judgment, on-line judgment, Precautionary Measures, on-line notifications.

*Profesor-Investigador de "Teoría Constitucional" y "Derecho Procesal Administrativo", Departamento de Derecho de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. EL PROCESO LEGISLATIVO DE LA REFORMA PROCESAL ADMINISTRATIVA DE 2010. A) LAS INICIATIVAS. B) EL PRIMER DICTAMEN DEL SENADO. C) EL DICTAMEN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS. D) EL SEGUNDO DICTAMEN DEL SENADO. III. LA REFORMA PROCESAL ADMINISTRATIVA. A) LA AUTONOMÍA PRESUPUESTAL DEL TFJFA. B) CUESTIONES ORGÁNICAS. C) LA INCORPORACIÓN DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN VÍA SUMARIA. D) EL NUEVO RÉGIMEN DE LA TUTELA CAUTELAR. E) LA RENOVACIÓN DEL SISTEMA DE NOTIFICACIONES. F) OTRAS CUESTIONES PROCESALES. G) CAMBIOS EN MATERIA DE LA JURISPRUDENCIA DEL TFJFA. H) EL RÉGIMEN TRANSITORIO. IV. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA. HEMEROGRAFÍA. LEGISLACIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

Los diez primeros años del segundo milenio han resultado particularmente intensos para el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA). Es más, el primer año resultó promisorio con el cambio de su denominación: el Tribunal Fiscal de la Federación (TFF), surgido de la Ley de Justicia Fiscal de agosto de 1936, pasó a ser el TFJFA, en virtud del considerable aumento de su competencia material, en especial por la reforma procesal administrativa de 1997.

Durante la primera década del siglo XXI, el derecho procesal administrativo federal ha transmutado a un ritmo incesante: a) las reformas al Código Fiscal de la Federación que incorporaron la suspensión del acto impugnado, como una solicitud impetrada directamente a la Sala Regional, distinta al entonces vigente incidente de suspensión, que permitieron formular conceptos de impugnación omitidos en el recurso administrativo y cuya resolución resultase objeto de impugnación en la vía jurisdiccional, y la posibilidad de que las sentencias del TFF establecieran resoluciones de condena a la demandada, amén de la nulidad decretada contra el acto impugnado; b) la reforma a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA) de 2000, que terminó de aclarar la competencia del TFF, de carácter optativo para conocer de las impugnaciones enderezadas contra las resoluciones que pongan fin a un procedimiento, una instancia o un expediente, en el ámbito de aplicación de la LFPA; c) la expedición de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (LFPCA),¹ respondió a la necesidad de

¹ Publicada en el *Diario Oficial* de la Federación de 1 de diciembre de 2005, y que entró en vigor el 1o. de diciembre de 2006.

abandonar el circunscrito y especializado ámbito adjetivo del Código Fiscal de la Federación, sin abandono de sus categorías, instituciones y técnicas procesales, además de dotar de un adecuado ordenamiento procesal al naciente "juicio contencioso administrativo", sucesor legítimo del típico juicio de nulidad, que amplió el espectro competencial del TFJFA para conocer las impugnaciones contra actos administrativos de carácter general; beneficios en los presupuestos procesales, tanto para los particulares como para las autoridades en vía de lesividad; instauración de medidas cautelares más allá de la suspensión tradicional, así como precisiones de algunas figuras procesales (partes, demanda y su ampliación, probanzas, sentencia y su cumplimiento); d) como imprescindible secuela de la LFPCA, fue expedida una nueva Ley Orgánica del TFJFA (LOTFJFA)² cuyas principales innovaciones fueron d.1) redefiniciones de la competencia material de la jurisdicción administrativa federal, d.2) la creación de la Junta de Gobierno y Administración del TFJFA, órgano encargado de la administración, vigilancia y desarrollo de la carrera jurisdiccional del Tribunal, sin dejar de considerar al Pleno de la Sala Superior del TFJFA como la máxima autoridad del mismo, d.3) también se dieron modificaciones en el estatuto de los magistrados del TFJFA, además de crearse la figura de los magistrados supernumerarios, d.4) fueron precisadas las atribuciones de la Sala Superior, tanto del Pleno como de las Secciones, d.5) así como detalladas las facultades del Magistrado Instructor de los juicios contencioso administrativos y de los auxiliares de impartición de justicia fiscal y administrativa,³ y e) en 2009 se dio uno de los pasos trascendentales en la justicia administrativa mexicana:⁴ la instauración de los juicios contencioso administrativos en línea, la creación de la vía electrónica con miras tanto de ahorro de recursos como de hacer efectivo el principio de economía procesal, al alimón de la ahora conocida como "vía tradicional" de dichos juicios, lo cual llevó a una reforma integral de la LFPCA. (la adición del Capítulo X del Título II de la LFPCA, artículos 58-A al 58-S, dedicado al juicio en línea) y de la LOTFJFA

A esta dilatada cauda de reformas a las instituciones del Derecho Procesal Administrativo Federal inscritas en la primera década del segundo milenio, se agrega el "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley

² Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 6 de diciembre de 2007.

³ Sobre este ordenamiento, *cfr.* PÉREZ LÓPEZ, Miguel, "La autonomía fortalecida. Apuntamientos sobre la nueva Ley del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa", *Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, México, sexta época, año I, núm. 1, enero de 2008, pp. 283-340, e *id.*, "La nueva Ley del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XLI, número 122, mayo-agosto de 2008, pp. 1063-1077.

⁴ Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 12 de junio de 2009.

Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 10 de diciembre de 2010, por el cual aparecen, entre otras modificaciones de importancia, la instauración de una vía procesal novedosa: el juicio contencioso administrativo en la vía sumaria, la transformación del marco jurídico de la justicia cautelar y la simplificación del sistema de notificaciones.

El objeto de este modesto estudio estará enfocado a exponer el proceso legislativo del Decreto de 2010, y tratar de glosar así sea de forma sintética, el contenido de las innovaciones introducidas en el Derecho Procesal Administrativo Federal, siempre bajo el prisma de los imperativos desprendidos de la garantía individual de acceso a la justicia, consagrada en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE LA REFORMA PROCESAL ADMINISTRATIVA DE 2010

A) LAS INICIATIVAS

1) LA INICIATIVA DE SENADORES DE LOS PARTIDOS ACCIÓN NACIONAL, DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

El día 3 de diciembre de 2009, los senadores Gustavo Enrique Madero Muñoz y José Isabel Trejo, del Partido Acción Nacional (PAN); Minerva Hernández Ramos, del Partido de la Revolución Democrática (PRD), y Renán Cleominio Zoreda Novelo, del Partido Revolucionario Institucional (PRI), presentaron una iniciativa con proyecto de decreto por el que se reformaban diversos artículos de la LFPCA.

La iniciativa contenía dos cuestiones centrales: la creación de la vía sumaria ante el TFJFA y la mejora del sistema de notificaciones en el juicio contencioso administrativo. Los signantes justificaron de esta manera la necesidad de integrar la vía sumaria en la LFPCA, al decir que ésta consistiría en:

“(…) un medio procesal más rápido y sencillo para la resolución del citado procedimiento, en casos en que por su materia no representan mayor complejidad y reduciéndolos además con el criterio de la cuantía, ya que casi el 70% de los juicios que se litigan ante el Tribunal, tienen una cuantía inferior a quinientos

mil pesos, pero lo que se propone que por la vía simplificado (*sic*) o sumaria se tramitarán aquellos juicios de una cuantía inferior a cien mil pesos, es decir, cinco salarios mínimos elevados al año.”⁵

Los autores de la iniciativa resaltaban la necesidad de que la LFPCA determinase a detalle los supuestos en que sería procedente la vía sumaria, sin dar opción al demandante de elegir la vía tradicional o la sumaria, y con la aclaración de que la vía sumaria podría tramitarse en línea. La vía sumaria propuesta reducía los plazos y términos del desarrollo del juicio contencioso administrativo, además de compendiar la tramitación de la fase de instrucción. Al magistrado instructor le era encomendada la función de emitir la resolución definitiva del juicio sustanciado en vía sumaria. Respecto al sistema de notificaciones del juicio contencioso administrativo, se proponía simplificarlo y apoyar las notificaciones mediante el boletín electrónico, tanto a los particulares como a las autoridades.

La iniciativa fue turnada para su dictamen a las Comisiones Unidas de Justicia y de Estudios Legislativos, Segunda.

2) LA INICIATIVA DEL SENADOR JOSÉ ISABEL TREJO REYES

El senador José Isabel Trejo Reyes, Presidente de la Comisión de Hacienda y Crédito Público y miembro del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional presentó, con fecha 10 de diciembre de 2009, la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la LFPCA y la LOTFJA, con el fin de hacer más eficientes los recursos del Tribunal y garantizar la impartición de justicia fiscal y administrativa, contribuyendo al fortalecimiento del Estado de Derecho.⁶ Para ello propuso:

a) La creación del juicio contencioso administrativo en la vía sumaria, basado en un criterio de cuantía a partir del importe del asunto sometido a la jurisdicción del TFJFA y sustanciado dentro del esquema del juicio tradicional, con reducción sustancial de los plazos y términos, bajo el exclusivo conocimiento y resolución del magistrado de la Sala Regional al que por turno le corresponda conocer. Se preveía en esta iniciativa que la vía sumaria procedería siempre que el actor presentase su demanda

⁵ *Gaceta del Senado* de 3 de diciembre de 2009.

⁶ *Gaceta del Senado* de 10 de diciembre de 2009.

dentro de los quince días siguientes a aquél en que surtiese efectos la notificación de la resolución impugnada y que en caso de haberse excedido dicho plazo, la demanda sólo procedería en la llamada “vía ordinaria”.

b) Simplificación del sistema de notificaciones, con reducción de los supuestos normativos de la notificación personal a los particulares y de notificación mediante oficio a las autoridades, para aquellos casos que sean trascendentes, además de hacer del Boletín Electrónico la fórmula común de las notificaciones del TFJFA.

c) Una amplia y trascendente modificación del régimen de las medidas cautelares.

d) Transformar la regulación de los incidentes de incompetencia por razón del territorio, a efecto de evitar dilaciones procesales, y establecer mecanismos para sustanciar la incompetencia material entre una Sala Especializada y una Sala Regional.

e) Fortalecimiento de la creación de Salas Especializadas.

f) Traslado a las Secciones de la Sala Superior de la competencia para conocer de los juicios en contra de las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos fundados en un Tratado o Acuerdo Internacional, admitiendo la posibilidad de Salas Especializadas en dicha materia.

g) Cuestiones orgánicas como: cambios en la regulación de la suplencia de los magistrados de Sala Regional; reformas a las facultades del Presidente del TFJFA; reformas a las atribuciones de la Junta de Gobierno y Administración; designación de los secretarios de acuerdos adjuntos de la Sección; cambio de denominación del Instituto de Estudios sobre Justicia Fiscal y Administrativa por Centro de Estudios Superiores en materia de Derecho Fiscal y Administrativo.

h) Designación de un magistrado, un secretario de acuerdos y un oficial jurisdiccional, para que durante los periodos de suspensión de labores generales del Tribunal, atiendan y resuelvan las solicitudes de medidas cautelares en los casos urgentes que no admitan demora.

La iniciativa del senador Trejo Reyes fue enviada a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público de Justicia y de Estudios Legislativos, Segunda.

B) EL PRIMER DICTAMEN DEL SENADO

El 20 de abril de 2010 aparece publicado el dictamen de las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, de Justicia y de Estudios Legislativos, Segunda, recaído a las iniciativas antes relacionadas.⁷ El dictamen destaca los puntos comunes de las iniciativas: el juicio contencioso administrativo en vía sumaria y la simplificación del sistema de notificaciones, privilegiando las practicadas a través de medios electrónicos. En cuanto a la iniciativa del senador Trejo Reyes, el dictamen destaca el reajuste del esquema regulatorio de la suspensión (contenido en el artículo 28 de la LFPCA), atendiendo a la tesis jurisprudencial 2a./ J. 56/2007 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que consideró que el artículo 28 de la LFPCA excedía los requisitos pedidos por el artículo 124 de la Ley de Amparo para otorgar la suspensión.⁸ Sobre este punto, resalta la siguiente consideración de las Comisiones Unidas:

“Hay que hacer énfasis en que el hecho de simplificar el procedimiento que seguirán las medidas cautelares y la suspensión, está en pro de la celeridad que debe imperar en la impartición de justicia, sin menospreciar la calidad en las resoluciones, acuerdos y demás actos que versan en los procedimientos contenciosos administrativos (*sic*).”⁹

En general, las dictaminadoras coinciden con los planteamientos de las iniciativas de atender la demanda social de los juicios contencioso administrativos a cargo del TFJFA, a fin de reducir plazos y fortalecer el desarrollo de los procedimientos, en especial la introducción de los juicios en la vía sumaria, no aceptando el carácter optativo para su interposición, propuesto por el senador Trejo Reyes, por contrariar la certeza jurídica para los gobernados.

Invocando la necesidad de propiciar certeza jurídica a los particulares y a las instituciones, las Comisiones Unidas estimaron pertinente enunciar un conjunto de precisiones a las propuestas sometidas a dictamen, como fueron: el señalamiento de la facultad del magistrado instructor de tramitar el juicio en la vía sumaria, ante la omisión

⁷ *Gaceta del Senado* de 20 de abril de 2009.

⁸ *Cfr.* PÉREZ LÓPEZ, Miguel, “Oscilaciones entre el amparo y la jurisdicción administrativa. Notas sobre la jurisprudencia dedicada a la excepción al principio de definitividad en el juicio de amparo administrativo (el nuevo criterio de 2007)”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, número 123, septiembre-diciembre de 2008, pp. 1595-1608.

⁹ *Loc. cit.*

del demandante en su escrito inicial, en caso de darse alguno de los supuestos señalados en el capítulo XI del Título II de la LFPCA; y precisión técnica respecto a las resoluciones definitivas como presupuesto procesal para la procedencia del juicio en la vía sumaria y a las improcedencias de dicha vía.

Fue dispensada la segunda lectura del dictamen e hizo uso de la tribuna el senador Trejo Reyes, por las Comisiones para fundamentar el dictamen, el cual fue aprobado por 88 votos, remitiéndose a la colegisladora para los efectos constitucionales procedentes.

C) EL DICTAMEN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

El 22 de abril de 2010 fue recibida la minuta del Senado por la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, la cual fue remitida para su estudio a la Comisión de Hacienda y Crédito Público. El dictamen correspondiente se publicó el 28 de octubre de 2010.¹⁰ La dictaminadora coincidió en lo general con la pertinencia y el contenido de la reforma, a fin de garantizar el buen funcionamiento del contencioso administrativo federal.

En lo particular, el dictamen propuso reformar el segundo párrafo del artículo 1° de la LOTFJA, a fin de actualizar su contenido, en relación con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y fortalecer la autonomía presupuestaria del Tribunal, pues a juicio de la dictaminadora no se determinaban los términos y condiciones conforme a los cuales se llevaría a cabo dicho ejercicio presupuestal y de esta manera lograr que el Tribunal tenga un régimen preciso, claro y adecuado.

También en las consideraciones del dictamen aparece la homologación de la fecha de entrada en vigor de las disposiciones relativas al juicio en la vía sumaria con el inicio de funcionamiento del juicio en línea.

El dictamen fue discutido por el Pleno de la Cámara de Diputados en su sesión del 3 de noviembre de 2010, y aprobado por 345 votos con 10 en contra y 5 abstenciones. Por las modificaciones propuestas, fue remitido al Senado, para los efectos del inciso e) del artículo 72 de la Constitución Federal.

¹⁰ *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, de 28 de octubre de 2010.

D) EL SEGUNDO DICTAMEN DEL SENADO

La minuta de la Cámara de Diputados fue recibida por el Senado, turnándose a las Comisiones Unidas, que emitieron dictamen sobre las modificaciones propuestas por la colegisladora.¹¹ En el segundo dictamen aparece la aceptación de las modificaciones de la Cámara de Diputados, mismas que fueron aprobadas en lo general y en lo particular por 73 votos, con una abstención, remitiéndose al Ejecutivo para sus efectos constitucionales.

El Presidente de la República promulgó el “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”, siendo publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 10 de diciembre de 2010. Dicho Decreto legislativo se compone de dos artículos: el primero está dedicado a las reformas y adiciones a la LFPCA y el segundo a las modificaciones a la LOTFJFA.

III. LA REFORMA PROCESAL ADMINISTRATIVA

Ahora trataremos de analizar el contenido de la reforma de diciembre de 2010, y por una cuestión de orden metodológico serán abordadas la autonomía presupuestal del Tribunal; las cuestiones relativas al régimen interior del TFJFA; la incorporación del juicio contencioso administrativo en vía sumaria; la modificación del capítulo de las medidas cautelares; la renovación del sistema de notificaciones; otras cuestiones procesales; los cambios del régimen de la jurisprudencia del TFJFA, y las disposiciones transitorias del Decreto publicado en diciembre de 2010.

A) LA AUTONOMÍA PRESUPUESTAL DEL TFJFA

En el segundo párrafo del artículo 1° de la LOTFJFA de 2007 continua un anhelo permanente en la existencia del Tribunal: su autonomía presupuestal, sobre todo desde su Ley Orgánica de 1995. Dicho párrafo mantuvo la idea de la autonomía de dicho órgano jurisdiccional, haciendo sólida una garantía de independencia e imparcialidad del TFJFA para beneficio de los justiciables en particular y de la sociedad en su conjunto.

¹¹ *Gaceta del Senado* de 18 de noviembre de 2010.

El nuevo párrafo segundo del artículo 1° no sólo empata normativamente con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, sino que puntualiza que el presupuesto del Tribunal, una vez aprobado será ejercido directamente por el TFJFA “sin sujetarse a las disposiciones generales emitidas por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, observando lo dispuesto en la ley citada, dentro del margen de autonomía previsto en su artículo 5, fracción II, incisos c) y d). Dicho ejercicio deberá realizarse con base en los principios de eficiencia, eficacia y transparencia y estará sujeto a la evaluación y control de los órganos correspondientes”.

De esta manera, si bien se enfatiza la autonomía prepuestaria del Tribunal, también se le vincula con los mandatos contenidos en el artículo 134 de la Constitución General de la República, al ejercer el presupuesto conforme a los citados principios de eficiencia, eficacia y transparencia, además de quedar dispuesto a los medios de control financiero señalados en dicho precepto fundamental, como a los contenidos en el artículo 79 constitucional.¹²

B) CUESTIONES ORGÁNICAS

1) SUPLENCIA DE LAS FALTAS DE LOS MAGISTRADOS DE LAS SALAS REGIONALES

Una de las modificaciones radicales de la LOTFJFA de 2007 fue la creación de los magistrados supernumerarios, cuya principal misión consistía proporcionar continuidad en el funcionamiento de las Salas Regionales, siendo asignados a cubrir provisoriamente las faltas definitivas de Magistrados de dichas Salas, hasta que fuese aprobado el nuevo nombramiento, así como a sustituir a los dos magistrados de Sala Regional integrantes de la Junta de Gobierno y Administración, durante el periodo de su encargo (artículos 8 y 9 de la LOTFJFA). A la Junta de Gobierno y Administración le fue conferida la potestad de adscribir a los magistrados supernumerarios. (fracción VI del artículo 41 de la nueva LOTFJFA)

Sin embargo, los requerimientos del servicio del TFJFA han superado las previsiones de la Ley Orgánica de 2007, dando origen a la reforma de los párrafos tercero y

¹² Cfr. PÉREZ LÓPEZ, Miguel, “Gasto Público, fiscalización y administración de recursos económicos públicos”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 22, enero-junio de 2010, pp. 189-221.

cuarto del artículo 8 de la LOTFJFA, a fin de que las faltas definitivas de los magistrados de las Salas Regionales o Especializadas no sólo sean cubiertas por los magistrados instructores, sino que la suplencia esté a cargo del primer secretario del magistrado ausente, en tanto se provea el nuevo nombramiento. (tercer párrafo)

El cuarto párrafo fue objeto de una reforma amplia:

a) En el caso de faltas temporales de los magistrados o de su incorporación a las comisiones formadas por la Junta de Gobierno y Administración, requeridas para el adecuado funcionamiento del TFJFA (instauradas en la adicionada fracción XIII Bis del artículo 41 de la LOTFJFA, mediante el Decreto legislativo de diciembre de 2010), menores a un mes, serán cubiertas por el primer secretario del magistrado ausente.

b) En el caso de faltas temporales o de las comisiones ordenadas por la Junta de Gobierno y Administración, superiores a un mes, la suplencia será cubierta por un magistrado supernumerario o a falta de éstos por el primer secretario del magistrado ausente.

c) Finalmente, la suplencia comprenderá todo el lapso de la falta temporal o de la comisión, salvo aquellos casos en los que la Junta de Gobierno y Administración determine la conclusión anticipada de la misma.

Concomitante a esta reforma, viene a ser la reforma de la fracción XIX del artículo 41 de la LOTFJFA, por la que cambió la facultad de la Junta de Gobierno y Administración de conceder licencias sin goce de sueldo a los magistrados hasta por tres meses, con causa fundada, para ahora conceder dos tipos de licencias:

- a) Con goce de sueldo por periodos inferiores a un mes, y
- b) Sin goce de sueldo hasta por dos meses más.

En ambos casos, deberá expresarse que exista causa fundada que así lo amerite, para su calificación por parte de la Junta.

De igual manera, fue adicionada una fracción XI al artículo 37 de la LOTFJFA, espacio normativo dedicado a las atribuciones de los Presidentes de las Salas Regionales y de las Especializadas, mediante la cual dichos Magistrados Presidentes deberán comunicar a la Junta sobre la falta de alguno de sus Magistrados integrantes, así

como el acuerdo por el que se suplirá la falta por el primer Secretario de Acuerdos del Magistrado ausente.

2) ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE DEL TFJFA

En cuanto al conjunto de atribuciones del Presidente del Tribunal, se reformaron las fracciones I, XII y XIV del artículo 30 de la LOTFJFA, adicionándose una fracción XV, recorriéndose la última en su orden, a efecto de detallar los ámbitos orgánicos del Tribunal en los que funge como su Presidente. Es importante destacar que debe distinguirse entre la Sala Superior, órgano rector del Tribunal y su Pleno, pues en el primer caso puede darse la integración con trece magistrados (dos de ellos están destinados a la Junta de Gobierno y Administración) y en el segundo supuesto estamos ante una integración de once magistrados, con funciones jurisdiccionales.

a) Como una de las consecuencias de la LOTFJFA de 2007, el Presidente del TFJFA también presidía a la Sala Superior en su conjunto, al Pleno de dicha Sala y a la Junta de Gobierno y Administración del órgano jurisdiccional. En atención a ello, fue aclarado en la fracción I del artículo 30 de la LOTFJFA, que el magistrado Presidente representaría al Tribunal, a la Sala Superior, al Pleno de la Sala Superior y a la Junta de Gobierno y Administración, ante toda clase de autoridades, y, en consecuencia, estaría en posibilidad de delegar las facultades que el ejercicio de esta función requiera.

b) También para superar las limitaciones del artículo 30 de la LOTFJFA, se precisó en la fracción XII de dicho dispositivo legal, que el Presidente del TFJFA rendirá los informes previos y con justificación en los juicios de amparo contra actos reclamados a la Sala Superior, al Pleno de la Sala Superior o a la Junta de Gobierno y Administración, así como informar respecto del cumplimiento dado a las ejecutorias en dichos juicios constitucionales.

c) La reforma a la fracción XIV del artículo 30 de la LOTFJFA es de detalle: la rendición del informe anual del Magistrado Presidente será ante la Sala Superior (integrada por trece magistrados) y ya no ante el Pleno, que puede dar pie al equívoco de tratarse del caso de la integración de los once magistrados que ejercen funciones estrictamente jurisdiccionales.

d) La fracción XV adicionada al artículo 30 de la Ley Orgánica impone el deber al Magistrado Presidente del TFJFA de autorizar, junto con el Secretario Auxiliar de la

Junta de Gobierno y Administración, las actas en que consten las deliberaciones y acuerdos de dicha Junta, y firmar el engrose de las resoluciones respectivas.

3) FACULTAD DE LAS SECCIONES

Fue adicionado el artículo 23 de la LOTFJFA con una fracción IX, que retira del cúmulo de atribuciones del Pleno de la Sala Superior la de designar a los Secretarios Adjuntos de las Secciones, para que sean éstas las que lleven a cabo dicho nombramiento, a propuesta del Presidente de la Sección. Por lo tanto, era necesaria la reforma a la fracción VII del artículo 14 de la LOTFJFA, para retirarle dicha potestad al Pleno.

4) FACULTADES DE LA JUNTA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN

A fin de sintonizarla con las modificaciones introducidas mediante el Decreto de reformas y adiciones de diciembre de 2010, las facultades de la órgano encargado de la administración, vigilancia y desarrollo de la carrera jurisdiccional del Tribunal fueron objeto de modificaciones, esencialmente contenidas en el artículo 41 de la LOTFJFA. Las innovaciones se pueden agrupar de la forma siguiente:

a) Con motivo de la especial puntualización de las Salas Especializadas contenida en el Decreto legislativo de 2010 (véase el adicionado artículo 2 Bis de la LOTFJFA), era necesaria la reforma de las fracciones IV, V y XI del artículo 41 de la LOTFJFA, a fin de agregar la referencia a dichas Salas Especializadas: la Junta de Gobierno y Administración llevará a cabo los estudios necesarios para determinar la competencia material y territorial de las Salas Especializadas (fracción IV); adscribir a Salas Especializadas y en su caso, cambiar de adscripción de los magistrados y demás servidores públicos del Tribunal (fracción V), y dictará las reglas para la práctica de las visitas de verificación del correcto funcionamiento, tanto de las Salas Regionales como de las Salas Especializadas. (fracción XI)

b) Las ya comentadas facultades de la Junta de Gobierno y Administración para conceder licencias con o sin goce de sueldo a los magistrados, siempre que exista causa fundada que así lo amerite. (reforma de la fracción XIX del artículo 41 de la LOTFJFA)

c) En la iniciativa del senador Trejo Reyes y en los dictámenes parlamentarios, fue destacada la imperiosa necesidad de que la Junta de Gobierno y Administración pu-

diese crear diversas comisiones para su adecuado funcionamiento y operación, lo que también redundaría en beneficio del Tribunal. Por ello, era imperativa la adición de la facultad de dicha Junta para crear las comisiones necesarias para el adecuado funcionamiento del Tribunal, indicando el o los servidores públicos comisionados, así como el objeto, fines y periodo de operación. (fracción XIII Bis del artículo 41 de la LOTFJFA)

d) La reforma de la fracción XXIX del artículo 41 de la LOTFJFA tenía por objeto que la Junta de Gobierno y Administración integre y desarrolle un subsistema de información estadística sobre el desempeño del Tribunal, del Pleno y de las Secciones de la Sala Superior, de las Salas Regionales y de las Salas Especializadas, dentro del Sistema de Justicia en Línea, en sustitución del sistema de información estadística, instituido originalmente en la LOTFJFA de 2007.

e) En concordancia con la sustitución del término “Boletín Procesal” (incorporado en la reforma de junio de 2009, dedicada a los juicios en línea) por el de “Boletín Electrónico” (*vid.* la reforma a la fracción III del artículo 1-A de la LFPCA), se reformó la fracción XXX del artículo 41 de la LOTFJFA, para precisar que la Junta de Gobierno y Administración establecerá y administrará el Boletín Electrónico para la notificación de las resoluciones y acuerdos del Tribunal.

4) ATRIBUCIONES DEL SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DEL TFJFA

En realidad, las reformas practicadas en las fracciones VII y VIII del artículo 47 de la LOTFJFA estaban vinculadas con la adición de la fracción IX en dicho precepto. La nueva fracción establece, con no muy afortunada técnica legislativa, la típica disposición genérica que permitirá que el Secretario General de Acuerdos del Tribunal ejerza las atribuciones que le correspondan conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.

5) LA TRANSFORMACIÓN DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

Una de las cuestiones destacables de la LOTFJFA de 2007 fue darle su justo sitio normativo al Instituto de Estudios sobre Justicia Fiscal y Administrativa, órgano imprescindible para el desarrollo cabal de la carrera jurisdiccional y la preservación y difusión de la cultura jurídica en las materias sustantivas y adjetivas que inciden en la esfera de competencia del Tribunal.

La reforma procesal administrativa cambia la denominación del Instituto para ahora nombrarlo como Centro de Estudios Superiores en materia de Derecho Fiscal y Administrativo, cuyo Director General será nombrado por el Pleno de la Sala Superior, a propuesta de su Presidente, como sucedía con el Director del Instituto de Estudios sobre Justicia Fiscal y Administrativa (artículo 53 de la LOTFJFA). Además fue adicionada una fracción IV al artículo 53 de la LOTFJFA, para implantar una atribución genérica de ejercer las demás que establezcan otras disposiciones jurídicas.

También se adicionó un segundo párrafo al artículo 53 de la LOTFJFA, mediante el cual el Centro coordinará, promoverá e impartirá cursos de estudios superiores en materia de derecho fiscal y administrativo, de conformidad con el reconocimiento de validez oficial que le otorguen las autoridades competentes. Con esta previsión legal, nace la posibilidad de no sólo de impartir cursos de educación continua (tales como cursos de actualización o diplomados), sino de posgrado, como maestrías y doctorados, así como de vincularse con instituciones de educación superior públicos y privados para su realización.

6) GUARDIAS PARA LOS PERIODOS VACACIONALES

Concomitante a la reforma del capítulo de medidas cautelares y a fin de hacer efectivas las innovaciones introducidas mediante el Decreto de diciembre de 2010, fue modificado el segundo párrafo del artículo 55 de la LOTFJFA. Fue abandonada la redacción genérica de la facultad de la Junta de Gobierno y Administración de determinar en las diferentes regiones, el personal que deberá realizar las guardias necesarias para la atención de los asuntos que se requiera, para ahora precisar que por lo menos sean designados, un magistrado, un secretario de acuerdos, un actuario y un oficial jurisdiccional en cada región, “para atender y resolver, en los casos urgentes que no admitan demora las medidas cautelares y suspensión en términos de lo establecidos en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.”

C) LA INCORPORACIÓN DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN VÍA SUMARIA

Sin demérito de los otros cambios introducidos mediante el Decreto legislativo de diciembre de 2010, la reforma podría titularse del “juicio en vía sumaria”, pues su incorporación en el *corpus* legal del derecho procesal administrativo significa un avance en la impartición de justicia fiscal y administrativa. Las reformas enumeradas en el

inicio de este estudio dan cuenta de un aumento de la competencia del TFJFA que podría calificarse de geométrico, y por ende de un crecimiento del número de expedientes sometidos al contencioso administrativo, lo que obligaba a llevar a cabo transformaciones institucionales que desahogasen el caudal de los juicios administrativos. Una fórmula, fácil pero costosa, era el aumento de Salas Regionales; otra era la de conservar el número de Salas e instaurar una fórmula procesal expedita y flexible, sin descuidar la estructura esencial del proceso sustanciado ante el TFJFA, que le ha dado prestigio en casi tres cuartos de siglo de existencia.

La segunda opción aprovecha los recursos económicos, materiales y humanos existentes en el TFJFA, así como la experiencia de los magistrados de las Salas Regionales en el desenvolvimiento del juicio contencioso administrativo ahora llamado “tradicional”, desde la reforma de los juicios en línea, pues la nueva vía será una especie de calca del “tradicional”, sólo que con los plazos acortados, bajo el imperio de los principios procesales de economía, concentración y celeridad.

En el derecho comparado, encontramos como una institución cercana a la vía sumaria de 2010, al procedimiento contencioso administrativo abreviado en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de España, considerado por el distinguido iusadministrativista Fernando Garrido Falla como la innovación más importante de dicho ordenamiento,¹³ mientras los juristas Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández lo califican de juicio verbal, inspirado del Derecho procesal social.¹⁴ Dicho procedimiento abreviado, previsto en el artículo 78 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, actualmente procede ante los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y, en su caso, los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo, respecto de los asuntos de su competencia que se susciten sobre a) cuestiones de personal al servicio de las Administraciones Públicas, b) sobre extranjería y sobre inadmisión de peticiones de asilo político, c) asuntos de disciplina deportiva en materia de dopaje, así como d) todas aquellas cuya cuantía no supere los 13,000 euros. Dicho proceso abreviado se caracteriza por su simplificación y agilidad. Garrido Falla señalaba que su finalidad es:

¹³ GARRIDO FALLA, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo*, Vol. III, Madrid, Tecnos, 2002, p. 263.

¹⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo II, Buenos Aires, La Ley-Thomson-Civitas, 2004, p. 693.

“(...) agilizar la justicia administrativa, facilitando que las causas de escasa cuantía y las cuestiones litigiosas del personal de las Administraciones Públicas (es decir, los asuntos más numerosos que penden ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa), sean resueltas de forma rápida sin merma de las garantías básicas procesales del justiciable.”¹⁵

Dicho eminente tratadista consideraba al procedimiento abreviado como un instrumento procesal encaminado a conseguir que “la tutela judicial sea, además de efectiva y con plena garantías, pronta y en consecuencia, eficaz.”¹⁶

1) LOS PRINCIPIOS PROCESALES DE LA VÍA SUMARIA

Desde la perspectiva del derecho procesal civil -que igualmente se extiende a la teoría general del proceso-, el distinguido tratadista uruguayo Eduardo J. Couture expresó que la legislación procesal ordena sus disposiciones en torno de algunos principios.¹⁷ El profesor José Ovalle Favela considera que los principios procesales “son aquellos criterios o ideas fundamentales, contenidos en forma explícita o implícita en el ordenamiento jurídico, que señalan las características principales del derecho procesal y sus diversos sectores, y que orientan el desarrollo de la actividad procesal.”¹⁸ Couture expone que “la enumeración de los principios que rigen el proceso no puede realizarse en forma taxativa, porque los principios procesales surgen naturalmente de la ordenación, muchas veces impensada e imprevisible, de las disposiciones de la ley. En otras oportunidades, es el propio legislador el que cree necesario exponer los principios que dominan la estructura de su obra, para facilitar al interprete la ordenación adecuada de las soluciones.”¹⁹ De esta manera tenemos que los principios procesales pueden ser enumerados expresamente en la ley, lo que auxilia para lograr su mejor interpretación o se encuentran implícitos en el ordenamiento positivo y es tarea del exegeta precipitarlos para comprender a las instituciones y su operación.

¹⁵ GARRIDO FALLA, Fernando, *Op. Cit. supra* nota 13, p. 263.

¹⁶ *Ibid.*, p. 264.

¹⁷ COUTURE, Eduardo J., *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*, 4a. ed., Buenos Aires, B de F, 2002, pp. 148-149.

¹⁸ OVALLE FAVELA, José, *Teoría General del Proceso*, México, HARLA, 1991, p. 187.

¹⁹ COUTURE, Eduardo J., *Op. Cit. supra* nota 13, p. 150.

Couture reconoce que Chiovenda identificó dos principios: el de igualdad y el de economía; mientras que Rocco señaló los principios de igualdad, economía, disposición, unidad y formalismo.²⁰

En el caso de los ordenamientos legales del derecho procesal administrativo federal (LFPCA y LOTFJFA), es evidente la ausencia de una enumeración de los principios procesales rectores del desarrollo de lo que ahora conocemos como juicio contencioso administrativo tradicional, así como del juicio contencioso administrativo en línea. En cuanto al juicio en vía sumaria incorporado mediante la reforma procesal administrativa de diciembre de 2010, el legislador siguió la misma tendencia omisiva de enumeración de los principios procesales de la nueva vía. Por lo que a partir del contenido normativo del adicionado capítulo XI al Título II de la LFPCA, es posible desprender como principios rectores a los de economía, concentración y celeridad. Si seguimos a Couture, apreciamos que el primero es el dominante y los otros son concomitantes del primero.

El *principio de economía*, según el profesor Ovalle Favela, establece que “se debe tratar de lograr en el proceso los mayores resultados posibles, con el menor empleo posible de actividades, recursos y tiempos.” De este principio deviene la simplificación del procedimiento, con delimitación precisa del litigio, así como la admisión de pruebas que sean pertinentes y relevantes y el desechamiento de incidentes y recursos notoriamente improcedentes.²¹ Como se puede apreciar, el *principio de celeridad* tiene una relación esencial con el de economía, pues al simplificarse el rito procesal, el juicio gana en rapidez para su tramitación y resolución.

En cambio, según la doctrina procesal, el *principio de concentración* está vinculado con el *principio de oralidad*.²² Si bien este principio implica el predominio del elemento verbal en el desarrollo del proceso, del mismo se desprenden los principios de inmediación, de concentración y de publicidad. El principio de inmediación significa la relación directa, no delegable, del juzgador con las partes y los sujetos de la prueba (testigos, peritos); el de concentración tiende a reducir el debate procesal al menor número de audiencias, y el principio de publicidad de las actuaciones está caracterizado por rehuir el sigilo en el desarrollo del proceso, permitiendo que la realización pública del procedimiento jurisdiccional, a menos que la ley procesal ordene lo contrario.

²⁰ *Ibid.*, p. 149.

²¹ OVALLE FAVELA, José, *Op. Cit. supra* nota 14, p. 191.

²² *Loc. Cit.*

Estos principios, omitidos gravemente en los documentos constitutivos del procedimiento legislativo creador de la reforma procesal administrativa, son dominantes en el esquema de la vía sumaria.

En la adición del capítulo de la vía sumaria en la LFPCA, si bien es cierto resulta notoria la ausencia de mención expresa de dichos principios, se nota que los mismos están destacados en el precepto inicial del capítulo. El artículo 58-1 de la LFPCA establece que el juicio contencioso administrativo federal en la vía sumaria se caracterizará por la simplificación (*principios de economía y concentración*) y abreviación (*principio de celeridad*) insertas en las disposiciones específicas del capítulo XI del Título III de la Ley, con la aclaración de que en lo no previsto en dicho capítulo, serán aplicables las demás disposiciones de la LFPCA. Esta última aclaración, pudiera resultar contraproducente para la aplicación de los principios de economía, concentración y celeridad, sin embargo, tampoco era posible que el legislador previese los supuestos en los que fuesen aplicables las disposiciones del juicio “tradicional”.

Es más, en la reforma procesal administrativa de 2010 se modificaron las fracciones XII y XIII del artículo 1-A de la LFPCA, para incluir dentro de las acepciones de “Juicio en la vía tradicional” y “Juicio en línea”, la posibilidad de la tramitación en la vía sumaria en dichos juicios. Además, de acuerdo a la reforma al inciso a) de la fracción II del artículo 48 de la LFPCA, es posible que un juicio en vía sumaria adquiriera también la categoría procesal de juicio con características especiales, pues la Presidencia del TFJFA le puede comunicar al Magistrado Instructor el ejercicio de la facultad de atracción antes del cierre de la instrucción.

El cumplimiento de las nuevas reglas procesales propiciarán la necesaria interpretación derivada de la práctica cotidiana del TFJFA, que desemboque en la formulación de precedentes y jurisprudencia del contencioso administrativo federal, amén de la jurisprudencia proveniente del Poder Judicial de la Federación y de las reformas legales necesarias para lograr el imperio pleno de los principios de economía, concentración y celeridad.

A continuación serán expuestas, así sea de forma somera, las bases jurídicas del juicio contencioso administrativo en vía sumaria, sin dejar de ver que siguen vigentes las formalidades esenciales del procedimiento que han identificado el desarrollo del juicio tradicional: su fase de instrucción y su fase de resolución. Simplemente es

abreviado el desarrollo del juicio y el magistrado instructor se torna en la autoridad jurisdiccional con la potestad de resolver la cuestión fiscal-administrativa de forma unitaria, sin dejar de pertenecer a la Sala Regional de su adscripción.

2) EL PAPEL DEL MAGISTRADO INSTRUCTOR

Es relevante el papel del magistrado de la Sala Regional al que le sea asignado un expediente de un juicio en vía sumaria, pues además de instructor también se asumirá como la autoridad jurisdiccional encargada de dictar la resolución al término de la instrucción, sin necesidad de que intervengan los otros Magistrados de la Sala. Así se reconoce en la nueva fracción XII del artículo 38 de la LOTFJFA, donde es aclarada que el Magistrado Instructor tramitará y resolverá los juicios en la vía sumaria, que por turno le correspondan en los términos de la LFPCA. En este ordenamiento encontramos las siguientes previsiones especiales para el Magistrado Instructor,²³ que resultan novedosas si son comparadas con las establecidas para el desarrollo del juicio contencioso administrativo:

a) Ante la omisión de señalamiento de que el juicio se tramitará en la vía sumaria, en el escrito inicial de demanda el Magistrado Instructor lo tramitará en dicha vía de ser procedente, “sin embargo no será causa de desechamiento de la demanda, el hecho de que está no se presente dentro del término establecido para la promoción del Juicio en la Vía Sumaria, cuando la procedencia del mismo derive de la existencia de alguna de las jurisprudencias a las que se refiere el antepenúltimo párrafo del Artículo 58-2.” (segundo párrafo de la fracción I del artículo 14 de la LFPCA). Dicho párrafo concluye con una disposición equívoca, introducida en la Cámara de Diputados en el procedimiento legislativo e inadvertida en el Senado en la segunda revisión parlamentaria y por el Ejecutivo Federal en el momento de la sanción: en todo caso si el Magistrado Instructor, antes de admitir la demanda, advierte que los conceptos de impugnación tienen relación con la procedencia de la vía sumaria por violación de tesis jurisprudencial, “proveerá lo conducente para la sustanciación y resolución del Juicio en la Vía Ordinaria”, lo que resulta anfibológico: en la reforma procesal administrativa es inexistente el Juicio en la Vía Ordinaria, mas si se observa el artículo-glosario 1-A de la LFPCA,

²³ En atención al término empleado por la reforma procesal administrativa, ante la falta de otro mejor, de igual manera continuaremos usando el de “Magistrado Instructor”, con todo y lo deficiente que implica, ya que además de instruir, dicho juzgador también dictará la resolución que ponga fin al juicio en vía sumaria, de forma unitaria.

donde aparecen las acepciones de Juicio en la vía tradicional, Juicio en línea y Juicio en la vía sumaria, de ninguna forma el “Juicio en la Vía Ordinaria”. Ahora bien, de la teleología del artículo 58-2 de la Ley procesal administrativa, en concordancia con el segundo párrafo adicionado a la fracción I del artículo 14 de dicho ordenamiento, lo consistente sería que en el caso de que los conceptos de impugnación tienen relación con la procedencia de la vía sumaria por violación de tesis jurisprudencial, el Magistrado Instructor proveerá lo conducente para la sustanciación y resolución del Juicio en la Vía Sumaria. Por ello, es de esperarse que de darse una reforma a la LFPCA, este segundo párrafo debe ser modificado a fin de expurgar esa anfibología.

b) En caso de presentarse una improcedencia del juicio en vía sumaria antes de la admisión de la demanda, el Magistrado Instructor así lo determinará y ordenará que el juicio sea seguido de forma tradicional, con emplazamiento a las demás partes, el plazo previsto por los artículos 18 y 19 de la LFPCA. Contra esta determinación de la improcedencia de la vía sumaria, procede el recurso de reclamación ante la Sala Regional en un plazo de cinco días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución del Magistrado Instructor (párrafos segundo y tercero del artículo 58-3 de la LFPCA).

c) En atención a los principios de economía, celeridad y concentración, el Magistrado Instructor al dictar el auto admisorio de la demanda deberá fijar el día para el cierre de la instrucción, fecha que no deberá exceder los sesenta días siguientes al de la emisión de dicho auto (segundo párrafo del artículo 58-4 de la LFPCA).

d) El Magistrado Instructor requerirá a las partes demandante y demandada, en caso de omitir los documentos señalados en los artículos 17, último párrafo y 21, segundo párrafo, de la LFPCA, para que subsanen la ausencia documental (tercer párrafo del artículo 58-6 de la LFPCA).

e) En materia de medidas cautelares el Magistrado Instructor decretará la resolución provisional y en su caso, la definitiva que corresponda (primer párrafo del artículo 58-9 de la LFPCA). Se entiende que podrá resolver negando la medida solicitada. De igual manera y atento a lo dispuesto en el artículo 58-1 y el primer párrafo del artículo 58-9 de la LFPCA (este último dispositivo legal prevé que las medidas cautelares se ceñirán a las reglas del capítulo III del Título II de la ley citada), debe considerarse que el Magistrado Instructor podrá modificar o revocar la interlocutoria otorgante de la medida cautelar, en el plazo de tres días previsto en el artículo 58-15 de la LFPCA.

f) Al señalársele el imperativo de proveer la correcta integración del juicio, el Magistrado Instructor lo hará mediante el desahogo oportuno de las pruebas, a más tardar diez días antes de la fecha señalada para el cierre de la instrucción (primer párrafo del artículo 58-5 de la LFPCA).

g) En los casos de suspensión del juicio (mas bien interrupción del juicio por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia, véase el artículo 38 de la LFPCA), el Magistrado Instructor deberá dictar un auto de reanudación del procedimiento, en el que fijará fecha para el cierre de instrucción, dentro de los veinte días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación de dicho auto de reanudación del juicio. Al señalársele el imperativo de proveer la correcta integración del juicio, el Magistrado Instructor lo hará mediante el desahogo oportuno de las pruebas, a más tardar diez días antes de la fecha señalada para el cierre de la instrucción. (artículo 58-10 de la LFPCA)

h) El artículo 58-12 de LFPCA prevé que en la fecha fijada para el cierre de la instrucción, el Magistrado Instructor verificará si el expediente del juicio se encuentra debidamente integrado, procediendo en consecuencia a declarar cerrada la instrucción. De no encontrarse integrado debidamente el expediente, el Magistrado fijará nueva fecha para el cierre de la instrucción, en un plazo máximo de diez días. (artículo 58-12 de la LFPCA)

i) Una vez cerrada la instrucción, el Magistrado Instructor remitirá el expediente original a la Secretaría General de Acuerdo de la Sala Superior, a fin de ser turnado al Magistrado ponente que corresponda, en el caso de tratarse de un juicio de características especiales. (artículo 48, fracción II, inciso d) de la LFPCA)

j) El Magistrado responsable del expediente de la vía sumaria pronunciará sentencia dentro de los diez días siguientes al cierre de la instrucción. (artículo 58-13 de la LFPCA y segundo párrafo del artículo 31 de la LOTFJFA) De lo anterior, podemos decir que el Magistrado Instructor asume el papel de “Magistrado Juzgador”.

k) El Magistrado Instructor, en su función de Juzgador, podrá apartarse de los precedentes establecidos por el Pleno o las secciones, siempre que en su sentencia exprese las razones del apartamiento, además de remitir copia de su sentencia al Presidente del TFJFA. (artículo 75, segundo párrafo, de la LFPCA)

La nueva misión procesal del Magistrado Instructor-Juzgador es un paso trascendente en la mejora de la justicia fiscal y administrativa, que supera visiones extremadamente formalistas. La reforma procesal administrativa de diciembre de 2010 le atribuye al Magistrado Instructor, la plenitud de la potestad jurisdiccional que alguna jurisprudencia federal le ha escatimado.

3) PROCEDENCIA DE LA VÍA SUMARIA

Es posible decir que la procedencia del juicio contencioso administrativo en vía sumaria está apoyada en dos criterios: la cuantía y la presunta violación de criterios jurisprudenciales. Previo a exponer los criterios en cuestión, es de destacarse que la procedencia de la vía sumaria será contra resoluciones definitivas, conforme el artículo 58-2 de la LFPCA, por lo que resulta aplicable el segundo párrafo del artículo 14 de la LOTFJA, donde se explicita el concepto de resolución definitiva, y en consecuencia, quedaría excluida la procedencia jurisdiccional respecto de actos y procedimientos, como lo enuncia el primer párrafo del citado artículo 14.

a) PROCEDENCIA POR CUANTÍA

Bajo este criterio, la vía sumaria abarcaría a las resoluciones definitivas cuyo importe no rebase cinco veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal (debe entenderse que es el salario diario, ante la omisión legislativa), elevado al año en el momento de su emisión y siendo alguna de las siguientes:

a) Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, por las que un crédito fiscal se fije en cantidad líquida. Sin duda, resultará de considerable ámbito de aplicación esta hipótesis de procedencia en cuanto al ámbito orgánico que lo prevé.

b) Las resoluciones que únicamente impongan multas o sanciones, pecuniaria o restitutoria, por infracción a las normas administrativas federales. También en este caso, el espectro impugnativo derivado de este supuesto normativo resulta dilatado, siempre que sea dentro del límite económico impuesto por el artículo 58-2 de la LFPCA, al tratarse de sanciones impuestas por infracción de normas administrativas federales: b.1) multas, de suyo un campo amplio de impugnaciones ante el TFJFA, y b.2) sanciones pecuniarias (v. gr. decomiso de materias primas y bienes en el caso de infraccio-

nes a la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable o el decomiso de embarcaciones, vehículos, artes de pesca o productos, de acuerdo a la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables) o restitutorias (por ejemplo, el pago de los gastos realizados por la autoridad ambiental que se hubieren realizado para la protección, conservación, liberación o cuidado de los ejemplares de vida silvestre asegurados mediante decomiso, con fundamento en el artículo 128 de la Ley General de Vida Silvestre).

c) Las resoluciones definitivas que exijan el pago de créditos fiscales, cuando el monto de los exigibles no exceda el importe enunciado en el acápite del artículo 58-2 de la LFPCA. En este supuesto, estamos en los supuestos de la etapa de requerimiento de la facultad económico-coactiva.

d) Las resoluciones definitivas que requieran el pago de una póliza de fianza o de una garantía que hubiere sido otorgada a favor de la Federación, de organismos fiscales autónomos o de otras entidades paraestatales de aquélla, dentro del límite económico enunciado en el inicio del artículo 58-2.

e) Siguiendo el criterio orientador, por demás innecesario, de considerar como un supuesto diverso al concepto “resolución definitiva”, desconociendo la tradicional definición legal que se da en el segundo párrafo del artículo 14 de la LOTFJFA, el legislador federal ha insistido en reiterar como un supuesto de procedencia del contencioso administrativo federal a las resoluciones recaídas a un recurso administrativo y que en el caso de la nueva vía sumaria, se trataría de cuando se hubiese recurrido alguna de las resoluciones enunciadas en los incisos del artículo 58-2 de la LFPCA, siempre que el importe de la resolución impugnada quede dentro de los límites de la cuantía que justifique la vía sumaria.

Para la determinación de la cuantía limitante de la vía sumaria para los supuestos señalados en las fracciones I, III y V del artículo 58-2 de la LFPCA, sólo estará considerado el crédito principal, con exclusión de los accesorios y actualizaciones. En el caso de que un mismo acto contenga más de una resolución de las antes señaladas, no se acumulará el monto de cada una de ellas para efectos de determinar la procedencia de la vía sumaria, lo que lleva a pensar que si una sola de las resoluciones rebasa el monto máximo de la vía sumaria, entonces deberá seguirse la vía tradicional, de atenderse a las facultades del Magistrado Instructor otorgadas en el tercer párrafo del artículo 58-3 de la LFPCA.

b) PROCEDENCIA POR VIOLACIÓN DE CRITERIOS JURISPRUDENCIALES

En este caso, el juicio en la vía sumaria sería procedente cuando sean impugnadas resoluciones definitivas que “se dicten en violación” a una tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de inconstitucionalidad de leyes, sin distinguir si es pronunciada por el Pleno o alguna de sus Salas o a una jurisprudencia del Pleno de la Sala Superior del TFJFA.

Tal vez no fue preciso el legislador federal al indicar que la resolución definitiva viole tesis de jurisprudencia, si atendemos los particulares y acotados efectos vinculativos de la jurisprudencia. Para el caso de la jurisprudencia del Máximo Tribunal en materia de inconstitucionalidad de leyes, proviene de dos fuentes legales distintas: los artículos 192, 197 y 197-A de la Ley de Amparo; los artículos 42, 43, 44, 72 y 73 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Del contenido de los preceptos legales citados desprendemos que la jurisprudencia que emita la Suprema Corte de Justicia en materia de control de constitucionalidad de leyes, surte efectos obligatorios en el ámbito de los diversos tribunales del sistema jurisdiccional mexicano. Debe aclararse que en los casos de las controversias constitucionales y de las acciones de inconstitucionalidad, en ciertos supuestos sus sentencias pueden tener efectos generales, que tendrían que ser obedecidos por las autoridades administrativas de todos los órdenes de la República, lo que no es extensible a su jurisprudencia.

En cuanto a la jurisprudencia del Pleno de la Sala Superior del TFJFA, los artículos 75, 76, 77 y 79 de la LFPCA proporcionan el marco jurídico de la jurisprudencia proveniente de la Sala Superior, en especial del Pleno, y el último dispositivo legal establece la obligatoriedad de la jurisprudencia para las Salas del Tribunal.

De dichas disposiciones legales, encontramos que la obligatoriedad de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia y de la Sala Superior del TFJFA queda dentro de los ámbitos de los Tribunales, sin opción de imponérsele a las autoridades administrativas.

Por ello resulta inexacta la fórmula legal empleada en el segundo párrafo del artículo 58-2 de la LFPCA, al calificar la procedencia de la vía sumaria a partir de que la resolución definitiva impugnada viole alguna de las jurisprudencias del Máximo Tribunal o de la Sala Superior del TFJFA. En todo caso, puede decirse que las resoluciones definitivas contravengan o contraríen la jurisprudencia más que violarla.

En el primer dictamen recaído en el Senado, aparece justificada la de procedencia de la vía sumaria por contrariar la jurisprudencia, al considerar que “(...) en aras de que la impartición de justicia sea general, pronta y expedita, (...) resultaría paradójico que se requiera un juicio tradicional para cuestiones que han sido resueltas con anterioridad por las instancias superiores.” De esta manera se obviaría el juicio contencioso administrativo tradicional, al tratarse de una resolución administrativa que presuntamente actualizaría supuestos de ilegalidad previamente calificados por la Suprema Corte de Justicia o el Pleno de la Sala Superior. Esta abreviación del proceso administrativo cumple puntualmente el imperativo toral del artículo 17 constitucional: la impartición de la justicia fiscal y administrativa pronta y expedita, además de hacer efectivo el principio procesal de celeridad.

Es de atenderse que no bastaría que el demandante asevere la existencia de una violación a la jurisprudencia, sino que tendría la carga procesal de motivarla y como lo indica el segundo párrafo del artículo 58-3 de la LFPCA, el magistrado instructor deberá revisar la actualización de la procedencia de la vía sumaria.

Resalta en este caso de procedencia de la vía sumaria, que resulta innecesaria la cuantía de la resolución definitiva, así como la materia, por lo que abarcaría cualquiera de los supuestos competenciales del TFJFA, básicamente contenido en los artículos 14 y 15 de la LOTFJFA, por lo menos.

4) IMPROCEDENCIA DE LA VÍA SUMARIA

Previo a resolver sobre la admisión de la demanda, el magistrado instructor deberá determinar sobre la procedencia o improcedencia del juicio en vía sumaria. De actualizarse la improcedencia, ordenará que el juicio continúe en la vía tradicional, conforme a lo dispuesto en la LFPCA, y emplazará a las otras partes en el plazo de 45 días previsto por los artículos 18 y 19 del mismo ordenamiento, según sea el tercero o el demandado, respectivamente.

La determinación de improcedencia de la vía sumaria puede ser impugnada ante la Sala Regional del conocimiento mediante el recurso de reclamación en un plazo de cinco días conforme lo dispuesto por los artículos 58-3, *in fine*, y 58-8 de la LFPCA.

El artículo 58-3 de la LFPCA enumera las hipótesis en que se puede dar la improcedencia del juicio contencioso administrativo en la vía sumaria, de las que daremos una breve revista:

a) No actualizarse alguno de los supuestos previstos en el artículo 58-2. Es obvio que de no darse alguno de los supuestos, el juicio deberá seguir la vía tradicional.

b) Sea impugnada de forma simultánea una regla de carácter general y una de las resoluciones definitivas. Esta improcedencia se justifica, pues el objeto del proceso deviene complejo al tratarse de dos actos que dan origen a la impugnación en sede jurisdiccional, lo que obliga a un estudio profundo en atención a la variedad de los planteamientos de la litis: impugnación del acto administrativo, Decreto y Acuerdo de carácter general y de la resolución definitiva cuando resulte ser el primer acto de aplicación de los anteriores. Esta diversidad impugnativa obliga a una tramitación distinta a la sumaria.

c) Respecto de la improcedencia del juicio en la vía sumaria tratándose c.1) de las sanciones económicas en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y c.2) de las sanciones por responsabilidad resarcitoria establecida en el Capítulo II del Título V de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, en el procedimiento legislativo que dio origen a la reforma procesal administrativa de 2010 hay ausencia de justificantes expresas de la improcedencia en cuestión. Se puede aventurar que en el caso de las sanciones económicas en materia de responsabilidades administrativas de servidores públicos, la exclusión de impugnar por vía sumaria es debida a una reiteración constante, en las iniciativas y en los dictámenes, sobre todo los del Senado, de dedicar la nueva forma de tramitar el juicio contencioso administrativo a los particulares, sin referencia a casos que involucren a servidores públicos. Respecto de las sanciones por responsabilidad resarcitoria señaladas en el Capítulo II del Título V de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (en estricto sentido el artículo 51 de esta Ley), la improcedencia es probable que se justifique por tres razones: una de igual naturaleza que en el caso de las sanciones económicas impuestas a los servidores públicos, al tratarse de entidades fiscalizadas (*vid.* el amplio espectro de las mismas, enumerado en la fracción IX del artículo 2 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación) y servidores públicos afectados por resoluciones de la Auditoría Superior de la Federación, sin demérito de que también sean sancionados particulares, personas físicas o

morales; la segunda cuestión tiene que ver con la cuantía, en relación a lo dispuesto en el artículo 68 de la Ley de Fiscalización citada: la facultad de la Auditoría Superior de la Federación de no sancionar a infractores, cuando entre otros requisitos, el daño causado no exceda de 2,000 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, el cual es un monto ligeramente superior que la cuantía señalada en el artículo 58-2 de la LFPCA (convertido en 1,825 días de salario mínimo), por lo que es de suponerse que si el daño causado a la Hacienda Pública sea mayor a las 2,000 veces el salario mínimo, entonces el infractor, de acudir al TFJFA, tendría que hacerlo a través de la vía tradicional; y por último no debe dejarse de ver la excepcionalidad en el contexto de la división de poderes, de la vía de impugnación ante el contencioso administrativo federal, respecto de las resoluciones de la Auditoría Superior de la Federación, órgano técnico de la Cámara de Diputados, sustentado en el artículo 79 constitucional, reformado en mayo de 2008, que permite la impugnación de las sanciones y demás resoluciones de la Entidad Superior de Fiscalización de la Federación.²⁴

d) La improcedencia prevista en la fracción IV del artículo 58-3 de la LFPCA, dedicada a la impugnación de multas por infracciones a las normas en materia de propiedad intelectual, también carece de una justificación explícita durante el procedimiento legislativo. Sin embargo, un repaso por los respectivos capítulos de infracciones y sanciones administrativas de la Ley de la Propiedad Industrial (artículo 214, fracciones I y II), de la Ley Federal del Derecho de Autor (artículos 229, 230, 231 y 232) y de la Ley Federal de Variedades Vegetales (artículo 42), nos muestra que los montos de las multas en materia de propiedad intelectual rebasan la cuantía prevista en el artículo 58-2 de la LFPCA, lo que hace obvia la tramitación del juicio en la vía tradicional.

e) La fracción V del artículo 58-3 de la LFPCA fija como improcedencia de la vía sumaria el caso de resoluciones que impongan simultáneamente una multa o sanción pecuniaria con alguna otra carga u obligación, con lo que dificulta el estudio por parte del magistrado instructor-juzgador de la vía sumaria, alterándose la teleología justificante esta nueva forma de juzgamiento a cargo del TFJFA.

f) Como fue expuesto al inicio de este apartado dedicado al juicio en la vía sumaria, el principio de economía es determinante en la estructuración del procedimiento con-

²⁴ Sobre el establecimiento constitucional de esta especial competencia del TFJFA para conocer de las impugnaciones contra las sanciones y resoluciones de la Auditoría Superior de la Federación, *cfr.* PÉREZ LÓPEZ, Miguel, *Op. Cit. supra* nota 12, pp. 209-212.

tencioso relativo. Por ello, en el caso de que el oferente de la prueba testimonial (en el entendido de tratarse del demandante), manifieste la imposibilidad de presentar a sus testigos, entonces resulta improcedente la vía sumaria, lo que retardaría el desenvolvimiento de la fase de instrucción y deberá seguirse la vía tradicional para que dichos testigos sean citados conforme lo indicado en la LFPCA. (fracción VI del artículo 58-3 de esta Ley)

5) EL ACORTAMIENTO DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

El nuevo Capítulo IX del Título II de la LFPCA está fuertemente influenciado por los principios procesales de economía y celeridad, y por el mandato constitucional de la impartición de justicia, en este caso fiscal y administrativa, pronta y expedita. Por ello el juicio contencioso administrativo en vía sumaria deberá ser sustanciado con rapidez, sin dilaciones injustificadas, a partir de la sencillez de los asuntos planteados ante el TFJFA. Como se ha expuesto, son respetadas las dos grandes secciones del juicio tradicional: la etapa de instrucción y la etapa de resolución, con encogimiento y prontitud de plazos, términos y desarrollo de diligencias procesales, sin menoscabo de las garantías constitucionales del proceso.

De esta forma, la demanda será presentada ante la Sala Regional, en un plazo de *quince días* siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada, conforme lo dispuesto en la LFPCA. (tercer párrafo del artículo 58-2 de la LFPCA)

Después de la admisión de la demanda, se correrá traslado al demandado para que produzca la respectiva contestación dentro del término de quince días, además de emplazarse al tercero para que en el mismo plazo se apersona en el juicio. En el auto admisorio de la demanda, será fijado el día para el cierre de la instrucción, que deberá ser dentro de los *sesenta días* siguientes al de la emisión de dicho proveído. (artículo 58-4 de la LFPCA)

La ampliación de la demanda es dable de actualizarse en los casos previstos en el artículo 17 de la LFPCA, debiendo formularse dentro de un plazo de *cinco días*, siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del auto que tenga por presentada la contestación. El plazo para contestar la ampliación de la demanda será de *cinco días* siguientes a que surta efectos la notificación del traslado. Resulta aplicable la formulación del requerimiento por parte del magistrado instructor en caso de omisión de los documentos mencionados en los artículos 17, párrafo final y 21, segundo párrafo, de la LFPCA, a fin de que sea atendido dentro del plazo de *tres días* siguientes a

aquél en que surta efectos la notificación del auto del magistrado instructor (artículo 58-6 de la LFPCA).

El artículo 58-7 de la LFPCA enmarca la regulación de los incidentes para la vía sumaria, y prevé que los de acumulación y de recusación por causa de impedimento podrán promoverse dentro de los *diez días* siguientes a que surtió efectos la notificación del auto que tuvo por presentada la contestación de la demanda o, en su caso, la contestación a la ampliación. El incidente de acumulación sólo podrá plantearse en cuanto a expedientes tramitados en la vía sumaria. En cuanto al incidente de incompetencia, resultará procedente en la vía sumaria cuando sea hecho valer por el demandado o el tercero, impidiéndose a la Sala Regional donde radique el juicio que declare su incompetencia o que lo remita a Sala diversa. Respecto a los incidentes de nulidad de notificaciones y de recusación de perito, es dable hacerlos valer dentro de un plazo de *tres días* siguientes a aquél en que se conoció el hecho (la práctica ilegal de la notificación) o se tuvo por designado al perito. En estos dos casos, la contraparte deberá manifestar lo que a su derecho convenga también en *tres días*. Resultan inconvenciones las disposiciones dedicadas a los incidentes de reposición de autos (artículo 37 de la LFPCA); de interrupción por causa de muerte, disolución, declaratoria de ausencia o incapacidad (artículo 38 de la LFPCA), y de falsedad de documentos (artículo 36 de la LFPCA). En el caso del incidente de interrupción (denominado como “de suspensión del juicio”, por el artículo 58-10 de la LFPCA), en el auto por el cual el Magistrado Instructor ordene la reanudación del procedimiento será fijada la fecha para el cierre de la instrucción, la cual deberá señalarse dentro de los *veinte días* siguientes a aquél en haya surtido efectos la notificación de la reanudación del juicio a las partes. En cuanto a los incidentes de previo y especial pronunciamiento, la adición de la vía sumaria omite cambio alguno en cuanto a su naturaleza suspensiva del desarrollo del juicio contencioso administrativo, por lo que es de entenderse que dicha naturaleza se mantiene. En cuanto a la resolución de los incidentes planteados en la vía sumaria, ante la falta de expresión de plazo para resolver, debe estarse al de *tres días* que prevé el artículo 58-15 de la LFPCA.

En cuanto al desahogo de probanzas, el artículo 58-5 de la LFPCA impone el deber al Magistrado Instructor de cuidar que el juicio sea correctamente integrado, por lo que el desahogo oportuno de las pruebas se hará a más tardar *diez días* antes de la fecha prevista para el cierre de instrucción. Son mantenidas sin cambio las reglas en materia probatoria para la vía sumaria, con la salvedad para la prueba testimonial de

que el oferente presente a sus testigos en el día y hora señalados para la diligencia, y para la prueba pericial los plazos señalados en el artículo 43 de la LFPCA son compactados a *tres días*, salvo el correspondiente a la rendición y ratificación del dictamen, el cual será de *cinco días* y que cada perito lo hará en un solo acto ante el Magistrado Instructor. Este juzgador designará al perito tercero, si fuere el caso.

En cuanto a los alegatos, el artículo 58-11 de la LFPCA indica que su presentación debe darse antes de la fecha señalada para el cierre de la instrucción, que a diferencia del artículo 47 del mismo ordenamiento, carece de la notificación a las partes para que formulen sus alegatos por escrito en un plazo de *cinco días*, lo cual es inaplicable para la vía sumaria si atendemos a los imperativos de los principios procesales de economía y de celeridad. Lo que si resulta aplicable es el deber del Magistrado Instructor de considerar los alegatos presentados antes del cierre de la instrucción al momento de dictar sentencia, como lo establece el citado numeral 47 de la LFPCA.

El artículo 58-12 de la LFPCA, concordante con el artículo 58-5, determina que en la fecha indicada para el cierre de la instrucción, el Magistrado Instructor procederá a verificar si el expediente está debidamente integrado y proceder consecuentemente a declarar cerrada dicha etapa procesal. Si el expediente del juicio no se encuentra integrado, entonces el magistrado acordará nueva fecha para el cierre de la instrucción, en un plazo máximo de *diez días*.

El Magistrado, en su calidad de Juzgador (artículo 31, segundo párrafo, de la LOTFJFA), está obligado a pronunciar sentencia dentro de los *diez días* siguientes al cierre de la instrucción (artículo 58-13 de la LFPCA). En el caso de que la sentencia ordene la reposición del procedimiento administrativo o la emisión de un determinado acto, la autoridad deberá cumplirla en un plazo que no excederá de *un mes*, contado a partir de que dicha sentencia haya quedado firme, de acuerdo con el artículo 53 de la LFPCA.

En materia del recurso de reclamación, también es reducido el plazo para su interposición: *cinco días* siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del auto del Magistrado Instructor. El plazo para que la contraparte manifieste lo que a su derecho convenga respecto del recurso de reclamación será de *tres días* y se dará cuenta a la Sala Regional en que esté radicado el juicio, caso excepcional de intervención de ésta, a fin de que emita su resolución en un término de *tres días*.

Como se aprecia, la vía sumaria abrevia sustancialmente los plazos a efecto de darle prontitud, sin descuido de la debida atención que ameritan las cuestiones planteadas por los justiciables y demás sujetos procesales, ni de la observancia de las formalidades esenciales del procedimiento y de la legalidad sustantiva y adjetiva por parte del contencioso administrativo federal.

6) LAS MEDIDAS CAUTELARES EN LA VÍA SUMARIA

Si bien es cierto parte de la reforma procesal administrativa de 2010 tuvo por objeto una nueva regulación del capítulo de las medidas cautelares, materia del siguiente apartado, en la introducción de la vía sumaria fue previsto, además de mantener la aplicabilidad de las reglas del Capítulo III, del Título II de la LFPCA, que el Magistrado Instructor podrá decretar la resolución provisional o definitiva respecto a la solicitud de dichas medidas cautelares y que contra la interlocutoria correspondiente procederá el recurso de reclamación ante la Sala Regional de su adscripción. (artículo 58-9 de la LFPCA)

D) EL NUEVO RÉGIMEN DE LA TUTELA CAUTELAR

Ha sido vertiginosa la transformación del régimen de las medidas cautelares del derecho procesal administrativo federal: se ha pasado del sistema de la suspensión a cargo de las autoridades ejecutoras y del incidente procesal en caso de negativa de dicha medida, rechazo de la garantía o violación de la suspensión, dominante en la anterior regulación procesal del Código Fiscal de la Federación (con el intersticio de la reforma procesal de 2001, que dio origen al artículo 208-Bis del Código Tributario, por el que fue creada una medida suspensiva aplicable tanto a la materia tributaria como a la administrativa)²⁵ a la creación en la LFPCA publicada en diciembre de 2005, de un amplio capítulo especial dedicado a las medidas cautelares (artículos 24 a 28 de la LFPCA).²⁶ Sin embargo, se consideró pertinente propiciar cuatro innovaciones proce-

²⁵ Cfr. PÉREZ LÓPEZ, Miguel, *op. cit. supra* nota 8, pp. 1599-1600.

²⁶ Sobre el régimen de las medidas cautelares en la original LFPCA, cfr. ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo M. y ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, *Justicia Fiscal y Administrativa*, México, Editorial Porrúa, 2010, pp. 86-99; *id.*, *El proceso contencioso administrativo en México*, México, Editorial Porrúa, 2011, pp. 280-282; GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús y VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *Derecho Procesal Administrativo Federal*, México, Porrúa, 2007, pp. 420-445; y LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Teoría y práctica del contencioso administrativo federal*, 10a. ed., México, Editorial Porrúa, 2008, pp. 186-201.

sales: modificar la regulación de la tramitación del procedimiento cautelar; fortalecer el papel del Magistrado Instructor como juez cautelar; mejorar el régimen específico de la suspensión, contenido en el equívoco artículo 24 de la LFPCA, y reformar el artículo 62 de la LFPCA, a fin de empatar la posibilidad de interponer el recurso de reclamación, con las nuevas previsiones en materia de medidas cautelares.

1) NUEVA REGULACIÓN DE LAS MEDIDAS CAUTELARES

El contenido del artículo 24 de la LFPCA fue dividido en dos preceptos. En el nuevo artículo 24 se define el régimen aplicable a las medidas cautelares en general y a la suspensión en particular. Además, se adiciona que, durante los periodos de vacaciones del Tribunal, en cada región habrá un magistrado de Sala Regional de guardia, quedando habilitado para resolver respecto de las peticiones urgentes de medidas cautelares o de suspensión del acto impugnado, relacionadas con las cuestiones planteadas en las demandas depositadas en la Sala o Salas de la región correspondiente.

Por otro lado, fue adicionado el artículo 24 Bis de la LFPCA donde quedan plasmados y parcialmente redefinidos los requisitos de la instancia de medidas cautelares y los documentos que la deben acompañar, que antes estaban en el artículo 24. Se mantiene la previsión de tenerse por no interpuesto el incidente de medidas cautelares, en caso de incumplirse lo requerido en las fracciones I y II del artículo 24 Bis. El último párrafo de este dispositivo legal establece que la solicitud de medidas cautelares podrá presentarse en cualquier tiempo hasta antes de dictarse la sentencia definitiva.

El tercer párrafo del artículo 24 Bis establece que “en los demás casos”, el peticionario de medidas cautelares justificará en su petición las razones por las cuales dichas medidas son indispensables. Los demás casos a que hace referencia dicho precepto serían aquellos donde el particular solicitase *medidas cautelares previas*, que expresamente señalaba los dos últimos párrafos del artículo 24, en su versión anterior al de la reforma de 2010, y de los que ahora aparacen en una tímida referencia en la parte final del primer párrafo del artículo 25. Hubiera sido recomendable compendiar en un solo precepto la promoción, trámite y resolución de estas medidas cautelares, que de acuerdo con nuestra tradición procesal, bien podrían denominarse “provisionales”. La parte final del artículo 24 Bis ya avisa uno de los grandes cambios de la reforma procesal administrativa de 2010: que el Magistrado Instructor otorgará las medidas cautelares “previas”, motivando las razones de su procedencia, relevando a la Sala Regional.

Por lo que hace a la tramitación de las medidas cautelares, la reforma procesal administrativa de 2010 mantiene en sus términos las formas, plazos y términos contenidos en los artículos 25 y 27 de la LFPCA, salvo en la nueva asunción procesal del Magistrado Instructor, en lugar de la Sala Regional: acordar la medida cautelar.

La regulación de las medidas cautelares positivas, a cargo todavía de la Sala Regional, contenida en el artículo 26 de la LFPCA, fue intocada por la reforma procesal administrativa de 2010.

2) EL MAGISTRADO INSTRUCTOR COMO ORDENADOR DE MEDIDAS CAUTELARES

En las consideraciones de la iniciativa del senador Trejo Reyes es justificada la potestad del Magistrado Instructor para decidir respecto de la petición de medidas cautelares en lugar de la Sala Regional, a fin de que el otorgamiento de las medidas cautelares sea más ágil, “logrando así una pronta respuesta al particular que está siendo afectado por un acto de autoridad.”²⁷ A tal efecto, el Magistrado Instructor dictará la resolución en la que de manera definitiva, conceda o niegue las medidas cautelares; podrá modificar o revocar la resolución que decreta o niegue las medidas cautelares con motivo de hecho superveniente (artículo 25 de la LFPCA), y decidirá sobre la admisión de la garantía (artículo 27 de la LFPCA). Sin duda, los principios de celeridad y economía sustentados en la garantía de acceso a la justicia contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se ven reflejados en esta reforma de la justicia cautelar del TFJFA.

3) LA NUEVA SUSPENSIÓN

El tercer párrafo del artículo 24 de la LFPCA adicionado con la reforma de 2010, aclara lo que debería ser obvio, que la suspensión del acto impugnado es una medida cautelar y que el artículo 28 de dicho ordenamiento constituirá su marco jurídico. La versión original del artículo 28 de la LFPCA era una copia acrílica del artículo 208-Bis del Código Fiscal de la Federación. Resultaba imperativa su modificación radical.²⁸ De en-

²⁷ Cfr. *supra* nota 6.

²⁸ Simplemente el acápite de la versión originaria del artículo 28 de la LFPCA al anunciar el cumplimiento de los “requisitos” que supuestamente estaban enumerados en las catorce fracciones de dicho precepto, se veía rebasado, cuando varias fracciones realmente incluían regulaciones del trámite del incidente de suspensión, además que la fracción XIV resultaba totalmente inconexa con el resto del artículo 28.

trada, es reducido y reestructurado el artículo 28 de la LFPCA: las catorce fracciones que tenía son compendiadas en cinco, y cada una de estas concentra una función: la fracción I establece la procedencia de la suspensión; la fracción II enumera algunos requisitos para el otorgamiento de la suspensión, especialmente referidos a la garantía del interés fiscal (permitiendo que se pueda constituir por cualquiera de los medios permitidos por las leyes fiscales), las posibilidades de su reducción y la fijación de su monto por parte del Magistrado Instructor; a la garantía a favor del tercero y la contragarantía, y los efectos que tendrá la resolución que decreta la suspensión; la fracción III establece el *iter* procesal del incidente de suspensión, dirigido y resuelto por el Magistrado Instructor; la fracción IV prevé la potestad del Magistrado Instructor para modificar o revocar la resolución que conceda o niegue la suspensión, de darse un hecho superveniente, y la fracción V regula la cancelación o liberación de la garantía otorgada.

En términos generales, es posible decir que la reforma del artículo 28, depura con buena técnica legislativa una institución fundamental para hacer efectiva la ingente función social encomendada al TFJFA, sobre todo al señalar supuestos específicos para las materias fiscal y administrativa, a fin de evitar interpretaciones tajantes que a la larga, vuelven circular la impartición de justicia.²⁹

3) EL RECURSO DE RECLAMACIÓN EN MATERIA DE MEDIDAS CAUTELARES

El artículo 62 de la LFPCA fue modificado a fin de empalmar la procedencia y trámite del recurso de reclamación con las reformas introducidas al régimen de las medidas cautelares, superando la original procedencia del medio de impugnación procesal en materia de suspensión. Se ampliaron los supuestos de procedencia: resoluciones que concedan, nieguen, modifiquen o revoquen cualquiera de las medidas cautelares. El recurso se interpondrá ante la Sala Regional, en el mismo plazo de cinco días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación de la decisión del Magistrado Instructor. Este dará vista a las partes por cinco días, para que manifiesten lo que a su derecho convenga. Fenecido el anterior plazo, el Magistrado Instructor dará cuenta a la Sala Regional, a efecto de que, en un plazo de *cinco días* confirme, revoque o modifique la interlocutoria impugnada. En estos dos últimos supuestos,

²⁹ Empleo el término “circular”, a partir de una de las acepciones del *Diccionario de la Lengua Española*: “Que parece no tener fin porque acaba en el punto que empieza.”

sea que conceda o niegue la “suspensión” (en realidad, medida cautelar) solicitada. La resolución de la Sala Regional producirá sus efectos en forma directa e inmediata.

De un análisis comparativo con la regulación anterior, se aprecia que la Sala Regional sustituye a las Secciones de la Sala Superior del TFJFA, en cuanto a la competencia para conocer y resolver el recurso de reclamación. Aunque el último párrafo del artículo 62 introduce una especial facultad de atracción del Pleno de la Sala Superior para resolver el recurso de reclamación interpuesto contra interlocutorias de medidas cautelares, en casos de trascendencia que así considere el Pleno o para fijar jurisprudencia. Si bien es cierto que dicho párrafo final omite señalar quienes estarían legitimados para excitar la facultad de atracción del Pleno, es posible extender por analogía los extremos normativos del artículo 48 de la LFPCA, donde se establece la facultad de atracción *in genere* del Pleno de la Sala Superior.

Finalmente, el nuevo artículo 62 prevé que la sola interposición del recurso suspenderá la ejecución del acto impugnado, hasta que sea resuelto el medio de impugnación procesal y que la Sala Regional podrá modificar o revocar su interlocutoria en caso de presentarse un hecho superveniente.

4) LA QUEJA EN MATERIA DE MEDIDAS CAUTELARES

La fracción III del artículo 58 de la LFPCA fue reformado, para extender la queja contra el incumplimiento de la resolución que decreta medidas cautelares distintas a la suspensión, además de que el escrito dirigido al Magistrado Instructor por el que se impetre la queja deberá hacerlo valer antes del dictado de la sentencia definitiva. Se cambia el contenido de dicho escrito: en lugar de expresar “las razones por las que se considera que se ha dado incumplimiento de la sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva”, ahora se exige que sean expresados los hechos que se estima dan origen al incumplimiento, además de acompañarse los documentos en que consten las actuaciones de la autoridad que pretenda vulnerar la medida cautelar o la suspensión otorgada. La reforma de 2010 aumenta la multa impuesta por la Sala al responsable o autoridad renuente, ahora será de un mínimo de treinta días de su salario (antes era de *quince días* de su remuneración) y que no excederá de un equivalente a sesenta días de su salario (en la versión anterior era de cuarenta y cinco días). Fue adicionado un párrafo final, por el cual se establece, como un criterio para la imposición de dicha sanción, que deben valorarse las consecuencias de desacatar

la resolución de la Sala que determine incumplimiento, siempre que el afectado así lo señale, lo que puede derivar en el derecho a una indemnización por concepto de daños y perjuicios causados, exigible a la unidad administrativa en la que esté adscrito el servidor público omiso en los términos de la resolución recaída a la queja.

E) LA RENOVACIÓN DEL SISTEMA DE NOTIFICACIONES

La tercera cuestión total de la reforma procesal administrativa de 2010 fue el cambio del sistema de notificaciones de las resoluciones del TFJFA. En la iniciativa del senador Trejo Reyes se valoró que debería simplificarse el sistema, a fin de “reducir las hipótesis de notificación personal a los particulares y por oficio a las autoridades, a los supuestos más trascendentes dentro del procedimiento contencioso administrativo.”³⁰ Para alcanzar dicha simplificación, fue preferida la comunicación de las resoluciones procesales por vía electrónica y para ello fue cambiada la figura del Boletín Procesal, creado en la reforma de los Juicios en Línea,³¹ para ahora denominarla como Boletín Electrónico y quedar de esta forma plasmada en la reformada fracción III del artículo 1-A de la LFPCA:

III. Boletín Electrónico: Medio de comunicación oficial electrónico, a través del cual el Tribunal da a conocer las actuaciones o resoluciones en los juicios contenciosos administrativos federales que se tramitan ante el mismo.

Con esta nueva acepción, se elimina la posibilidad de la vía impresa para quedar erigido en la vía electrónica. A partir de esta modificación, fueron llevadas a cabo las necesarias reformas a las disposiciones del Capítulo I del Título IV de la LFPCA. En el primer párrafo del artículo 65 quedó establecido que toda resolución deberá notificarse a más tardar el tercer día siguiente a aquél en que el expediente haya sido turnado al actuario para ese efecto y se asentará la razón respectiva a continuación de la misma resolución, a fin de superar los supuestos normativos de darse el aviso en la dirección de correo electrónico señalada. En congruencia con la instauración del Boletín Electrónico, fue reformado el artículo 66, con miras a establecer el imperativo al actuario de asentar razón del envío por correo o entrega de los oficios de notificación, así como de las notificaciones personales o por Boletín Electrónico.

³⁰ *Cfr. supra* nota 6.

³¹ *Diario Oficial de la Federación* de 12 de junio de 2009.

La reforma del artículo 67 es radical: reducción en cuatro fracciones de los supuestos para la práctica de las notificaciones a los particulares de forma personal o por correo certificado, en lugar de las ocho de la versión antecedente de dicho numeral. Los supuestos enumerados en las cuatro fracciones son los siguientes:

a) La resolución que corra traslado de la demanda, en el caso del tercero, así como el emplazamiento al particular en el juicio de lesividad a que se refiere el artículo 13, fracción III, de la LFPCA.

b) La resolución que mande citar al testigo, el caso de no poder ser presentado por la parte oferente y la que designe al perito tercero.

c) El requerimiento o prevención a que hacen referencia los artículos 14, 15, 17 y 21 de la LFPCA.

d) La resolución de sobreseimiento en el juicio y la sentencia definitiva, dirigidas al actor y al tercero.

Las restantes notificaciones se practicarán a los particulares mediante el Boletín Electrónico.

El artículo 68, dedicado a las notificaciones a las autoridades, también fue objeto de un cambio absoluto: la eliminación de la vía telegráfica para casos urgentes; la notificación mediante oficio a las autoridades demandadas, únicamente para el emplazamiento, el sobreseimiento y la sentencia definitiva, y en los demás casos, las notificaciones a dichas autoridades se practicarán mediante el Boletín Electrónico. En el caso de otras autoridades, el requerimiento o notificación se hará por oficio. Fueron conservadas las previsiones sobre las notificaciones por oficio dirigidas únicamente a la unidad administrativa encargada de la representación en juicio de la autoridad demandada, y de que si el domicilio de la sede principal de la autoridad está en el lugar de la sede de la Sala, el actuario hará la entrega, suprimiendo la indebida mención de que sería un empleado del Tribunal quien recabaría la constancia de recibo correspondiente.

Del artículo 69 de la LFPCA fue extraída la obligación de la autoridad demandada de señalar domicilio para la práctica de las notificaciones, para ahora establecer que la lista de autos y resoluciones dictados por un Magistrado o una Sala serán publica-

das en el Boletín Electrónico al día hábil siguiente de su emisión, para conocimiento de las partes. Dicho precepto también regula el contenido de la publicación, tiene como fecha de notificación la del día en que aparezca publicado en el Boletín Electrónico, son fijadas las obligaciones impuestas al TFJFA de llevar un archivo especial de las publicaciones atrasadas del Boletín Electrónico y de colocar la lista en un lugar accesible de la Sala, en la misma fecha de su publicación en el Boletín Electrónico. Como consecuencia de esto fue eliminada del artículo 70 de la LFPCA, la referencia al surtimiento de los efectos de las notificaciones por lista, forma de comunicación procesal extirpada del nuevo sistema de notificaciones de dicho ordenamiento legal. Los artículos 71 y 72 de la LFPCA permanecen inalterados.

F) OTRAS CUESTIONES PROCESALES

De forma sintética, se dará cuenta de reformas al derecho procesal administrativo federal, sin duda importantes, pero que por razones de espacio resulta difícil explicar a detalle:

a) La reforma del inciso a) de la fracción I del artículo 13 incorpora indebidamente la referencia de la presentación de la demanda en el plazo de cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación de dicha resolución impugnada “de conformidad con lo dispuesto por esta Ley”. Este agregado resulta inadecuado si tomamos en cuenta que la determinación del momento en que debe surtir efectos la resolución impugnada ante el contencioso administrativo federal, corresponde a la ley reguladora de la notificación de la resolución (*v. gr.* el Código Fiscal de la Federación o la Ley Federal de Procedimiento Administrativo), pero de ninguna manera la LFPCA.

b) Coincidente con la creación del Juicio en vía sumaria, el segundo párrafo de la fracción I del artículo 14 de la LFPCA establece como uno de los requisitos de la demanda, la indicación expresa de seguir dicha vía, además de señalarse las facultades del Magistrado Instructor al enfrentar la omisión de dicho señalamiento.

c) La reforma del *incidente de incompetencia*: el incidente de incompetencia en razón de territorio deja de ser de previo y especial pronunciamiento, para dejar ese efecto procesal para el nuevo incidente de incompetencia por materia (fracción I del artículo 29 de la LFPCA). En la iniciativa del senador Trejo Reyes fue considerada necesaria la reforma del incidente de incompetencia, en virtud de ser causa generado-

ra de dilaciones procesales.³² El artículo 30 de la LFPCA acusa cambios para la sustanciación del incidente de incompetencia en razón de territorio (elimina la declinatoria) y establece el trámite del incidente de incompetencia por materia. Como parte de esta reforma de los incidentes de incompetencia, fue modificada la competencia de las Secciones de la Sala Superior. (fracción VII del artículo 23 de la LOTFJFA)

d) La adición del artículo 2 Bis de la LOTFJFA da continuidad a una necesidad impostergable de la jurisdicción administrativa, ya advertida con la expedición de dicha Ley Orgánica: la creación de las *Salas Regionales Especializadas*, con una materia específica, en virtud del crecimiento de la competencia material del Tribunal.³³ El nuevo artículo 2 Bis suma lo disperso originalmente en la LOTFJFA, a través de las competencias del Pleno de la Sala Superior (artículo 18, fracción II, igualmente reformado mediante el Decreto de diciembre de 2010) y de la Junta de Gobierno y Administración (artículo 41, fracción IV), a fin de erigir Salas Especializadas:

“Las Salas Especializadas conocerán de materias específicas, con la jurisdicción, competencia y sedes que se determinen en su Reglamento Interior, de acuerdo a los estudios y propuesta de la Junta de Gobierno y Administración, con base en las necesidades del servicio.

“Dichas Salas observarán para su organización, integración y en su caso funcionamiento, las mismas disposiciones aplicables a las Salas Regionales, sin perjuicio de las adecuaciones que se requieran para su buen desempeño.”

Como ya se dijo, también fueron objeto de reforma la fracción II del artículo 18 de la LOTFJFA, dedicado dicho dispositivo legal a las facultades del Pleno de la Sala Superior, a efecto de incluir dentro del contenido del Reglamento Interior del TFJFA a la competencia material y territorial de las Salas Especializadas, y el acápite del artículo 37 de la LOTFJFA a fin de incorporar la referencia de las Salas Especializadas en dicho dispositivo dedicado a las atribuciones de los Magistrados Presidentes de las Salas Regionales.

³² Cfr. *supra* nota 6. Asimismo, resultan interesantes las consideraciones vertidas en el Acuerdo G/JGA/31/2009 sobre la competencia de las Salas Regionales por razón de territorio, de la Junta de Gobierno y Administración del TFJFA, resuelto el 24 de febrero de 2009, donde alertaba sobre el aumento considerable de los citados incidentes.

³³ Sobre la determinación de las materias de competencia de las Secciones y de las Salas Regionales y el aumento de la competencia material del TFJFA, cfr. PÉREZ LÓPEZ, Miguel, “La autonomía fortalecida (...)”, cit. nota 3, p. 308 y 323.

La creación de la Sala Regional en materia de Propiedad Intelectual, mediante el Acuerdo G/17/2008 del Pleno de la Sala Superior por el que fue adicionado el artículo 24 Bis al Reglamento Interior del TFJFA,³⁴ constituye un importante antecedente del numeral 2 Bis de la Ley Orgánica que cimentará los procedimientos creadores de futuras Salas Especializadas (imperativo para la práctica del Tribunal, si atendemos a la complejidad de su competencia material) y abre un proceso de reflexión sobre la necesidad de dichas Salas. Como un simple detalle, en la reforma de 2010, el legislador ordinario modificó el artículo 33 de la LOTFJFA, para suprimir la referencia de la especialidad de las Salas que sean creadas en las regiones, tal vez por considerar que bastaba con el nuevo artículo 2 Bis y la reforma a la fracción II del artículo 18 de la LOTFJFA.

d) Destaca el traslado de la competencia del Pleno de la Sala Superior hacia sus Secciones en materia de Tratados o Acuerdos Internacionales para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por nuestro país. Para ello, fue derogada la fracción XV del artículo 18 de la LOTFJFA (de deficiente técnica legislativa y procesal), espacio legal dedicado a la competencia del Pleno de la Sala Superior, para ahora ubicar en la competencia de sus Secciones, como la fracción VIII del artículo 23 del mismo ordenamiento orgánico, la potestad de resolver los juicios promovidos contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos fundados en un Tratado o Acuerdo Internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por los Estados Unidos Mexicanos, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado a su favor alguno de los referidos Tratados o Acuerdos. Además fue adicionado un párrafo segundo a dicha fracción VIII.

e) Es amplia la reforma a la *facultad de atracción* para resolver los juicios contencioso administrativos con características especiales. En primer lugar, hay cambios trascendentes en cuanto a la legitimación para impetrar su ejercicio por el Pleno o las Secciones de la Sala Superior: se elimina la posibilidad de formular la petición por parte de los particulares y el Magistrado Instructor es agregado entre los peticionarios. En segundo término, aumenta el monto de la cuantía para calificar un juicio con características: de 3,500 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, elevado al año, a 5,000 veces dicho salario, elevado al año vigente en el momento de la emisión de la resolución impugnada. Por cierto, el legislador ordinario dejó pasar la oportunidad de aclarar de forma indubitable la competencia de las Secciones de la Sala Superior para

³⁴ *Diario Oficial de la Federación* de 24 de marzo de 2008.

conocer de los juicios con características especiales, en atención a la cuantía, como expresamente se señalaba en la LOTFJFA de 1995, abrogada por la vigente de diciembre de 2007.

f) La prevalencia de las *causales de nulidad de fondo* es el tema de la adición de un cuarto párrafo del artículo 51 de la LFPCA que recorrió al original párrafo cuarto para convertirlo en quinto párrafo. El precepto incorporado continua la tendencia marcada en el segundo párrafo del artículo 50 de la LFPCA,³⁵ de establecer un estudio lógico jurídico de las causales de nulidad a fin de respetar el principio de economía procesal y de cumplir el mandato constitucional de impartir justicia de forma completa. Congruente con el citado artículo 50, en caso de resultar fundada la incompetencia de la demandada y de existir agravios de fondo, el TFJFA deberá analizarlos y en caso de resultar fundado alguno de ellos, “con base en el principio de mayor beneficio”, procederá a resolver el fondo de la cuestión planteada.

g) La reforma procesal administrativa de 2010 enmienda el contenido original del inciso c) de la fracción V del artículo 52 de la LFPCA, que omitía la referencia a los *actos o resoluciones administrativas “de carácter general”*, ya que del contenido del inciso en cuestión, se desprendía que dicho inciso tiene por objeto a esos actos. Sin embargo, la enmienda nos lleva a pensar que hubiera sido mejor establecer una nueva fracción en el artículo 52, dedicada ex profeso a determinar los especiales efectos de las sentencias que declaren la nulidad de actos administrativos de carácter general, tanto autoaplicativos como heteroaplicativos.

h) En el artículo 14 de la LOTFJFA, principal referente legal de la *competencia material del Tribunal* junto con el artículo 15 de la misma Ley,³⁶ se incorporó como supuesto de procedencia del juicio ante el TFJFA a las sanciones y demás resoluciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación, en términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de

³⁵ Dicho párrafo establece lo siguiente: “Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia de la Sala *deberá examinar primero aquéllos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana*. En el caso de que la sentencia declare la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, o por vicios de procedimiento, la misma deberá señalar en que forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución” (subrayados míos).

³⁶ Por cierto, en esta reforma procesal administrativa de 2010 se reformó el primer párrafo del artículo 31 de la LOTFCA, para aclarar que la competencia material del contencioso administrativo federal se encuentra en los artículos 14 y 15 de dicho ordenamiento, pues en su versión original sólo se hacía mención del artículo 15.

Cuentas de la Federación. Es de recordarse que el artículo 79 de la Constitución General de la República adjudica competencia expresa al TFJFA para conocer de las impugnaciones formuladas contra los actos de dicho órgano técnico de la Cámara de Diputados, por virtud de la reforma constitucional publicada el 7 de mayo de 2008.³⁷

i) Para dotar de certeza jurídica la forma de decidir de las Secciones de la Sala Superior, fue reformado el párrafo inicial del artículo 25 de la LFPCA, sustituyéndose la mayoría de votos de los magistrados presentes para emitir una resolución, por la mayoría de votos de los magistrados integrantes de la Sección. Asimismo, la reforma elimina el supuesto de empate en la votación.

G) CAMBIOS EN MATERIA DE LA JURISPRUDENCIA DEL TFJFA

Además de la reforma del segundo párrafo del artículo 75 de la LFPCA, que faculta al Magistrado Instructor de poder apartarse de los precedentes establecidos por el Pleno o las secciones, expuesta en el análisis de la vía sumaria introducida en la reforma procesal administrativa, fue modificado el primer párrafo del artículo 77 de la LFPCA, en materia de contradicción de sentencias. Los cambios consisten en a) precisar que la contradicción de sentencias puede tratarse de las que tengan el carácter de definitiva o las que sean interlocutorias y b) disminuir la votación para definir la tesis prevaleciente: de siete votos exigidos en la versión originaria de la Ley procesal administrativa, ahora solo bastará el voto de la mayoría de los presentes. Sigue incólume la legitimación de los magistrados del TFJFA y de las partes en los juicios de donde surgen las tesis contradictorias para formular la denuncia, y el quórum especial de diez magistrados en el Pleno para resolver.

H) EL RÉGIMEN TRANSITORIO

Resultan particulares las disposiciones dedicadas a la entrada en vigor del “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”, pues resultan diferenciadas en cuanto a las modificaciones introducidas. El transitorio primero señalaba que el Decreto entraría en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*; el segundo transitorio estableció que las disposiciones del capítulo de las medidas

³⁷ Cfr. PÉREZ LÓPEZ, Miguel, *op. cit. supra* nota 12, pp. 209-212.

cautelares entrarán en vigor una vez transcurridos los noventa días siguientes al de la publicación del Decreto. En cuanto a las disposiciones dedicadas al Juicio en la Vía Sumaria, y los artículos 1o., fracción III, 65, 66, 67, 68, 69 y 70 de la LFPCA y 41, fracción III, de la LOTFJFA, entrarán en vigor a partir de los 240 días naturales siguientes a la fecha de publicación del Decreto, según dispone el transitorio tercero, el cual también impone el mismo plazo para que el TFJFA realice las acciones correspondientes a efecto de que el Juicio en Línea inicie su operación. Esta previsión del tercer transitorio modifica lo dispuesto en el Artículo Tercero transitorio del “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 12 de junio de 2009, por lo que se busca una entrada en vigor simultánea de dos de las innovaciones de la jurisdicción administrativa de la Federación: los Juicios en Línea y los Juicios en la Vía Sumaria. El mismo transitorio tercero del Decreto de diciembre de 2010 aclara que los juicios contencioso administrativos en trámite al momento de entrar en vigor el Capítulo dedicado a la vía sumaria, continuarán substanciándose y serán resueltos conforme a las disposiciones vigentes a la fecha de presentación de la demanda.

El cuarto transitorio prevé que los avisos en trámite conforme a los artículos 67 y 68 de la LFPCA al momento de entrar en vigor la reforma procesal administrativa de 2010, continuarán realizándose hasta la conclusión del juicio correspondiente, a menos que las partes expresen su interés de acogerse a lo dispuesto en el Decreto de diciembre de 2010. En el mismo transitorio, es dispuesta la sustitución de cualquier referencia al Boletín Procesal o a la lista por estrados, por la de Boletín Electrónico. Finalmente, se impone el deber al TFJFA de promover una campaña masiva entre los usuarios de los servicios del Tribunal, para difundir las disposiciones del Decreto de diciembre de 2010.

IV. CONCLUSIONES

De este somero análisis de la reforma procesal administrativa de 2010, sin duda otro paso que fortalecerá la potestad jurisdiccional del TFJFA, me permito extraer las siguientes conclusiones:

PRIMERA. A lo largo de la primera década del siglo XXI, han surgido importantes cambios en el Derecho Procesal Administrativo federal, *corpus* jurídico aplicado por el TFJFA. Desde el cambio de la denominación del Tribunal, a partir del primer día del

nuevo milenio (1° de enero de 2001) hasta la reforma procesal administrativa de 2010, se han suscitado cambios que fortalecen dicho *corpus* y a la jurisdicción administrativa federal: la expedición de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado (2004), la LFPCA (2005) y la LOTFJA (2007), más la amplia reforma legal que instauró el Juicio en Línea (junio de 2009). La reforma procesal administrativa de 2010 no debe confundirse con un mero ajuste correctivo de la legislación adjetiva reciente, resulta un esfuerzo por crear instituciones y figuras procesales que permitan el cumplimiento de la garantía individual-social de impartición de justicia, en especial para el ámbito fiscal y administrativo.

SEGUNDA. La creación de los Juicios en Vía Sumaria, la reforma radical del capítulo normativo de las medidas cautelares y la transformación del sistema de notificaciones de los proveídos y resoluciones del TFJFA, entre otras modificaciones orgánicas, procesales y en materia de jurisprudencia, hacen relucir a la reforma procesal administrativa de 2010, con el fin de hacer una justicia fiscal y administrativa pronta, expedita y completa, con pleno aprovechamiento de los recursos del Tribunal, de los avances tecnológicos a su disposición y de la experiencia de los magistrados, secretarios y actuarios del contencioso administrativo federal.

TERCERA. La instauración de los Juicios en Vía Sumaria está dominada por la innegable presencia de los principios procesales de economía, celeridad y concentración, a efecto de acortar los plazos en que debe desarrollarse el proceso administrativo, de atender con rapidez asuntos que presuntamente no deben implicar dificultad en su juzgamiento y dejar en la vía tradicional aquellas cuestiones administrativas de mayor complejidad. Además, la reforma procesal administrativa centra el desarrollo del proceso administrativo sumario en la figura del Magistrado Instructor, quien además será juzgador unitario en dicha vía.

CUARTA. La tutela cautelar fue objeto de una modificación aparentemente rectificadora, sin embargo, a la par de la introducción del Juicio en Vía Sumaria, en este tema también es potenciada la figura del Magistrado Instructor de la Sala Regional, quien tomará las decisiones en materia de medidas cautelares, en lugar de la misma Sala. Además, se reformó el artículo 28 de la LFPCA, marco jurídico de la suspensión del acto impugnado, a fin de superar sus profundas deficiencias, proclives a la inseguridad en perjuicio los demandantes y hacer nugatoria la tutela cautelar. La reforma a dicho artículo 28 continúa la tendencia de fortalecer el papel del Magistrado Instructor y distinguir la suspensión destinada a la materia fiscal y la dedicada para la

materia administrativa, con lo que se da un inestimable avance en pro de alcanzar la justicia cautelar para dichas materias.

QUINTA. La renovación del sistema de notificaciones tiene como principal característica concentrar las formas procesales para dar a conocer las decisiones del TFJFA, aprovechando la reforma de junio de 2009, que instauró los Juicios en Línea, a fin de crear la figura del “Boletín Electrónico”, a convertirse en la forma de comunicación procesal dominante, a través de la cual se darán a conocer los proveídos y las resoluciones definitivas dictadas por las Salas del Tribunal. En consecuencia, fueron eliminados el Boletín Procesal, figura creada en la mencionada reforma de junio de 2009, y la notificación mediante lista. Los supuestos de las notificaciones personales o por correo certificado con acuse de recibo y de las notificaciones mediante oficio son reducidos, para concentrar las notificaciones mediante el Boletín Electrónico, donde aparecerán las listas de autos y resoluciones dictados por los Magistrados o por las Salas. Sin duda, el avance tecnológico impone este cambio de forma radical y crea un reto para el TFJFA de implantar un soporte informático para el Boletín Electrónico y darle la debida continuidad, a partir de lo ya avanzado en relación con los Juicios en Línea.

SEXTA. La reforma procesal administrativa publicada el 10 de diciembre de 2010 también abarcó otras modificaciones de tipo orgánico y procesal, entre las que destacan el fortalecimiento de la autonomía presupuestal del TFJFA; reformas a las atribuciones del Presidente del TFJFA, de las Secciones de la Sala Superior, de la Junta de Gobierno y Administración; la creación del Centro de Estudios Superiores en materia de Derecho Fiscal y Administrativo; la reforma del incidente de incompetencia; la erección de las Salas Regionales Especializadas; la traslación de la competencia del Pleno de la Sala Superior en materia de Tratados o Acuerdos Internacionales para evitar la doble tributación o en materia comercial, hacia sus Secciones; la introducción de cambios en el régimen de la facultad de atracción para resolver los juicios contencioso administrativos con características especiales; la ratificación de la primacía de las causales de nulidad de fondo; la precisión, aunque insuficiente, de los efectos de las sentencias del TFJFA en materia de actos administrativos de carácter general; adiciones a la competencia material del contencioso administrativo federal; y cambios en el régimen de formación de la jurisprudencial del TFJFA.

SÉPTIMA. Sin duda, resulta amplia y sustanciosa la reforma procesal administrativa publicada en diciembre de 2010, que obligará a la academia especializada, al foro y al

mismo personal jurídico del TFJFA (siempre con favorable tendencia al estudio crítico de las materias sustantivas y adjetivas que les ocupan), ha estar pendiente de la labor hermenéutica de las Salas Superior, Regionales y Especializadas, nacida de la práctica de los recién incorporados juicios en vía sumaria, del nuevo régimen de las medidas cautelares y del renovado sistema de notificaciones, amén de los criterios que emanen de la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación. Sin olvidar los efectos de la aparentemente minúscula e inocua reforma a la fracción I del artículo 8 de la LFPCA,³⁸ que sin duda dará pie a un crecimiento exponencial de planteamientos ante el contencioso administrativo federal, donde se harán valer afectaciones a intereses legítimos, aunque inicialmente será en la materia ambiental, pero eso es motivo de otro capítulo del nuevo Derecho Procesal Administrativo federal, cuyo surgimiento se dio hace 75 años con la venerable Ley de Justicia Fiscal de 1936, piedra de toque del Estado de Derecho.

³⁸ *Diario Oficial de la Federación* de 28 de enero de 2011.

BIBLIOGRAFÍA

ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo M. y ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo. *Justicia Fiscal y Administrativa*. México, Porrúa, 2010.

———. *El proceso contencioso administrativo en México*. México, Porrúa, 2011.

CARRILLO FLORES, Antonio. *La defensa jurídica de los particulares frente a la Administración en México*. México, Porrúa, 1939. (Hay una segunda edición con el título *La Justicia Federal y la Administración Pública*. México, Porrúa, 1973).

COUTURE, Eduardo J. *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*. 4a. ed. Buenos Aires, B de F, 2002.

FIX-ZAMUDIO, Héctor. *Introducción a la Justicia Administrativa en el ordenamiento mexicano*. México, El Colegio Nacional, 1983.

GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*. tomo II, Buenos Aires, La Ley-Thomson-Civitas, 2004.

GARRIDO FALLA, Fernando. *Tratado de Derecho Administrativo*. Vol. III. Madrid, Tecnos, 2002.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús y VÁZQUEZ ALFARO, José Luis. *Derecho Procesal Administrativo Federal*. México, Porrúa, 2007.

LUCERO ESPINOSA, Manuel. *Teoría y práctica del contencioso administrativo federal*. 10a. ed., México, Porrúa, 2008.

OVALLE FAVELA, José. *Teoría General del Proceso*. México, HARLA, 1991.

HEMEROGRAFÍA

PÉREZ LÓPEZ, Miguel, "La autonomía fortalecida. Apuntamientos sobre la nueva Ley del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa", *Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, México, sexta época, año I, núm. 1, enero de 2008, pp. 283-340.

———, “La nueva Ley del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XLI, número 122, mayo-agosto de 2008, pp. 1063-1077.

———, “Oscilaciones entre el amparo y la jurisdicción administrativa. Notas sobre la jurisprudencia dedicada a la excepción al principio de definitividad en el juicio de amparo administrativo (el nuevo criterio de 2007)”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, número 123, septiembre-diciembre de 2008, pp. 1595-1608.

———, “Gasto Público, fiscalización y administración de recursos económicos públicos”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, Núm. 22, enero-junio de 2010, pp. 189-221.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

DERECHO COMPARADO

Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (España)

