



LOS JUICIOS CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS EN VÍA SUMARIA, LA REFORMA DE LA TUTELA CAUTELAR Y DEL SISTEMA DE NOTIFICACIONES, Y OTRAS ADECUACIONES AL RÉGIMEN DE LA JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA FEDERAL

Miguel PÉREZ LÓPEZ*

A mi maestro Víctor Hugo Lares Romero

SUMARIO: I. *Introito*. II. *El procedimiento legislativo de la reforma*. III. *La reforma del derecho procesal administrativo federal*. IV. *Comentarios finales*.

I. INTROITO

El derecho procesal administrativo mexicano, en su versión federal, ha visto cerrar la primera década del siglo XXI con otra reforma trascendental, que redondea el amplio conjunto de modificaciones legales iniciado en 1996. La reforma de diciembre de 2010 tiene como principales objetivos, entre otras cuestiones adjetivas y orgánicas, a) La instauración de los juicios contencioso administrativos en vía sumaria; b) La enmienda del capítulo de las medidas cautelares en pro de ampliar el campo de actuación del magistrado instructor, así como mejorar el esquema normativo de la suspensión del acto impugnado, y c) El cambio radical del sistema de notificación de las resoluciones dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA).

* Profesor e investigador de Teoría constitucional y Derecho procesal administrativo en el Departamento de Derecho de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.

Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XLIV, núm. 132, septiembre-diciembre de 2011, pp. 1349-1374

Dentro de ese dilatado conjunto de reformas del derecho procesal administrativo federal, sin duda destacan, en lo más próximo, la expedición de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (LFPCA)¹ y de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (LOTFJFA),² así como la reforma de 2009 a dichos ordenamientos legales, para constituir los juicios contenciosos administrativos en línea,³ con el fin de aprovechar los avances tecnológicos y ponerlos al servicio de la justicia fiscal y administrativa, además de constituirse en un paradigma de modernización para todo el sistema de impartición de justicia, sin adjetivos, de la República.

La reforma de diciembre de 2010 se une a este amplio cuerpo normativo, con el fin de mejorar el entramado legal dedicado a la solución de los conflictos jurídicos surgidos de las relaciones entre las autoridades de la administración pública federal y los particulares, hacer expedito el proceso administrativo y tratar de alcanzar el ideal de la justicia pronta, completa e imparcial, como lo impone el artículo 17 de la Constitución general de la República. Poco después, surge la reforma a la LFPCA y a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, de enero de 2011, que abre la puerta del TFJFA para la salvaguarda de los intereses legítimos de grupos y personas, que merece comentario aparte por su trascendencia en el conjunto de la justicia administrativa mexicana.⁴

El presente estudio, así sea de forma resumida y panorámica, expondrá la génesis parlamentaria de la reforma procesal administrativa de 2010, y tratará de explorar el contenido y los alcances de las adecuaciones y novedades a los ordenamientos legales que enmarcan el ejercicio de la jurisdicción administrativa a cargo del TFJFA.

¹ *Diario Oficial de la Federación* del 1 de diciembre de 2005.

² *Diario Oficial de la Federación* del 6 de diciembre de 2007. *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, núm. 122, mayo-agosto de 2008, pp. 1063-1077.

³ *Diario Oficial de la Federación* del 12 de junio de 2009.

⁴ *Diario Oficial de la Federación* del 28 de enero de 2011.

II. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE LA REFORMA

La reforma procesal administrativa de 2010 se originó a partir de dos iniciativas: a) La del 3 de diciembre de 2009, suscrita por los senadores Gustavo Enrique Madero Muñoz y José Isabel Trejo Reyes, del Partido Acción Nacional (PAN); Minerva Hernández Ramos, entonces perteneciente al Partido de la Revolución Democrática (PRD), y Renán Cleominio Zoreda Novelo, del Partido Revolucionario Institucional (PRI), que contenía un proyecto de decreto por el que se reformaban diversos artículos de la LFPCA, con el fin de crear la vía sumaria del juicio contencioso administrativo federal y mejorar el sistema de notificaciones en dicho juicio,⁵ y b) la presentada por el senador José Isabel Trejo Reyes, presidente de la Comisión de Hacienda y Crédito Público y miembro del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, con Proyecto de Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan diversas Disposiciones de la LFPCA y la LOTFJA, que de forma mucho más amplia que la primera, proponía 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 TEJFA, con reducción sustancial de los plazos y términos, quedando bajo la competencia exclusiva del magistrado de la Sala Regional al que por turno le corresponda conocer; simplificación del sistema de notificaciones y convertir al *Boletín Electrónico* como la fórmula común de las notificaciones del TEJFA; transformar el régimen de las medidas cautelares; modificar la regulación de los incidentes de incompetencia por razón del territorio, con el fin de evitar dilaciones procesales, y establecer mecanismos para sustanciar la incompetencia material entre una Sala Especializada y una Sala Regional; dar mayores y precisos fundamentos para la creación de salas especializadas; mudar hacia las secciones de la Sala Superior, 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; modificación de cuestiones orgánicas como: la regulación de la suplencia de los magistrados de

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

Sala Regional, reformas a las facultades del presidente del TFJFA y de la Junta de Gobierno y Administración, designación de los secretarios de acuerdos adjuntos de la sección, el cambio de denominación del Instituto de Estudios sobre Justicia Fiscal y Administrativa por Centro de Estudios Superiores en materia de derecho fiscal y administrativo, y provisiones especiales para los periodos de suspensión de labores generales del Tribunal, con el fin de atender y resolver las solicitudes de medidas cautelares, en los casos urgentes que no admitan demora.⁶

Las comisiones unidas de Hacienda y Crédito Público, de Justicia, y de Estudios Legislativos, del Senado de la República se encargaron de emitir dictamen respecto de las iniciativas antes relacionadas,⁷ en el cual fueron resaltados 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. Respecto de la iniciativa del senador Trejo Reyes, el dictamen destacó el cambio del régimen de la suspensión (artículo 28 de la LFPCA), a partir de las consideraciones de la tesis jurisprudencial 2a./J. 56/2007 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que estimaba que en dicho dispositivo legal excedía los requisitos para el otorgamiento de la suspensión en el amparo, pedidos por el artículo 124 de la Ley de Amparo.⁸ En general, las dictaminadoras coincidieron con los planteamientos de las iniciativas de atender la demanda social de los juicios contenciosos administrativos a cargo del TFJFA, con el fin de reducir plazos y fortalecer el desarrollo de los procedimientos, en especial la introducción de los juicios en la vía sumaria. Invocando la necesidad de propiciar certeza jurídica a los particulares y a las instituciones, las

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

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

⁸ Sobre dicha jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *cf.* Jiménez Jiménez, Jorge, “La eficacia del procedimiento contencioso administrativo en México. A propósito de la jurisprudencia 56/2007 de la Segunda Sala”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, núm. 26, 2008, pp. 49-70, y 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, núm. 123, septiembre-diciembre de 2008, pp. 1595-1608.

comisiones dictaminadoras estimaron pertinente enunciar un conjunto de precisiones a las propuestas sometidas a dictamen, como fueron las siguientes, a título de ejemplo: a) El señalamiento de la facultad del magistrado instructor de tramitar el juicio en la vía sumaria, ante la omisión del demandante en su escrito inicial, de darse alguno de los supuestos señalados en el capítulo XI del título II de la LFPCA; y b) La 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. Una vez aprobado el dictamen, se remitió la respectiva minuta a la Cámara de Diputados, donde fue turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.⁹

La dictaminadora de la cámara revisora coincidió en lo general con la pertinencia y el contenido de la reforma, con el fin de garantizar el buen funcionamiento del contencioso administrativo federal. En lo particular, el dictamen propuso modificar el segundo párrafo del artículo 1 de la LOTEJFA, con el propósito de actualizar su contenido en relación con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como fortalecer la autonomía presupuestaria del Tribunal. El mismo dictamen consideró pertinente empatar 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. En la Cámara de Senadores, se aceptaron las modificaciones de la Cámara de Diputados,¹⁰ mismas que fueron aprobadas en lo general, y en lo particular por 73 votos, con una abstención, remitiéndose al Ejecutivo para su promulgación, siendo publicado 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”, en el *Diario Oficial de la Federación* de 10 de diciembre de 2010.

⁹ El dictamen correspondiente se publicó en la *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados* del 28 de octubre de 2010.

¹⁰ *Gaceta del Senado* del 18 de noviembre de 2010.

III. LA REFORMA DEL DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO FEDERAL

El decreto de la reforma procesal administrativa de 2010 se compone de dos artículos: el primero está dedicado a las reformas y adiciones a la LFPCA, y el segundo a las reformas y adiciones a la LOTFJFA, así como a la derogación de la fracción XV del artículo 18 de este último ordenamiento legal. A continuación se procurará, así sea de forma resumida, exponer las principales cuestiones contenidas en el decreto de diciembre de 2010: a) Los juicios contencioso administrativos en vía sumaria, b) La reforma del capítulo de las medidas cautelares y c) Los cambios introducidos en el sistema de notificaciones de la jurisdicción administrativa federal, además de tratar de esbozar algunos apuntamientos sobre las demás enmiendas instaladas en el derecho procesal administrativo federal, en lo orgánico, procesal, jurisprudencial y los transitorios del decreto.

1. *Los juicios contencioso administrativos en vía sumaria*

Con la adición del capítulo XI al título II de la LFPCA (artículos 58-1 a 58-15) fue incorporada una nueva vía adjetiva, mediante la cual se tratarán de resolver las controversias suscitadas entre la administración pública federal y los particulares: el *juicio contencioso administrativo en vía sumaria*, en cual los principios procesales de economía, concentración y celeridad tendrán un papel rector, cuya teleología es la impartición de justicia fiscal y administrativa de forma pronta y expedita.¹¹ 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. En la reforma procesal administrativa de 2010 resultaron

¹¹ Sobre estos principios procesales, *cfr.* Couture, Eduardo J., *Fundamentos del derecho procesal civil*, 4a. ed., Buenos Aires, B de F, 2002, pp. 148-150; y Ovalle Favela, José, *Teoría general del proceso*, México, Harla, 1991, p. 187.

modificadas 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” del catálogo-sumario de dicho precepto legal, la posibilidad de la tramitación en la vía sumaria en dichos juicios.

En el juicio en vía sumaria es abreviado el desarrollo de la instancia jurisdiccional y el magistrado instructor se torna en la autoridad con la potestad de resolver la cuestión fiscal-administrativa de forma unitaria, sin la intervención de los otros dos magistrados integrantes de la respectiva sala, como lo establece la nueva fracción XII del artículo 38 de la LOTEJFA, que aclara la doble función del magistrado instructor: tramitar y resolver los juicios en la vía sumaria.

De la reforma a la LFPCA es posible desprender las siguientes previsiones especiales para el magistrado instructor, novedosas si son comparadas con las establecidas para el desarrollo del juicio contencioso administrativo tradicional:

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 (*sic*) 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).

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, plazos previstos 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 del auto del magistrado instructor (párrafos segundo y tercero del artículo 58-3 de la LFPCA).

c) 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) El magistrado instructor decretará la resolución provisional de medidas cautelares y, en su caso, la definitiva que corresponda (primer párrafo del artículo 58-9 de la LFPCA), así como 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) El magistrado instructor proveerá la correcta integración del juicio, 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, 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 hay surtido efectos la notificación de dicho auto (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 está debidamente integrado, procediendo a declarar cerrada la instrucción. De no encontrarse integrado 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) Cerrada la instrucción, el magistrado instructor remitirá el expediente original a la Secretaría General de Acuerdos de la Sala Superior, con el propósito 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 LOTEJFA).

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 por las que se apar-

ta, además de remitir copia de su sentencia al presidente del TFJFA (artículo 75, segundo párrafo, de la LFPCA).

A. *Procedencia de la vía sumaria*

La procedencia del juicio contencioso administrativo en vía sumaria está apoyada en dos criterios: la cuantía y la presunta violación de criterios jurisprudenciales. 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, elevado al año en el momento de su emisión, y sea alguna de las siguientes: a) Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, por las que un crédito fiscal quede fijado en cantidad líquida, que sin duda, resultará de considerable aplicación; b) Las resoluciones que únicamente impongan multas o sanciones, pecuniaria o restitutoria, por infracción a las normas administrativas federales, asuntos también de gran número en la sede jurisdiccional; 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; 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; y e) Desconociendo la tradicional definición legal expuesta en el segundo párrafo del artículo 14 de la LOTEJFA, 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, tratándose de los supuestos señalados en las fracciones I, III y V del artículo 58-2 de la LFPCA, sólo será considerado el crédito principal, con exclusión de los accesorios y actualizaciones.

En el caso de la procedencia de la vía sumaria por violación de criterios jurisprudenciales, el juicio en la vía sumaria procederá 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. Por la forma en que el ordenamiento mexicano regula la jurisprudencia y sus efectos obligatorios, tanto la generada por el Poder Judicial de la Federación como la producida por el TFJFA, resulta extraño el empleo de la fórmula legal que estima la procedencia de la vía sumaria, en el caso de que la resolución impugnada “viole” dicha jurisprudencia.

B. *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 relación:

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 como acto de aplicación. Esta improcedencia se justifica, pues el objeto del proceso se torna complejo al tratarse de dos actos que dan origen a la impugnación en sede jurisdiccional, lo que obliga a un estudio profundo en aten-

ción 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. Se puede aventurar que, en el primer caso, la exclusión de impugnar por vía sumaria se debe a que hay una reiteración constante en el procedimiento legislativo de la reforma procesal administrativa, de dedicar la nueva forma de tramitar el juicio contencioso administrativo en la vía sumaria a los particulares. Respecto de las sanciones por responsabilidad resarcitoria señaladas en el artículo 51 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la improcedencia es probable que se justifique por tratarse de entidades fiscalizadas (véase el amplio espectro de las mismas, contenido 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; además del monto de 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 no sancionará a infractores, cuando, entre otros requisitos, el daño causado no exceda de 2000 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, monto ligeramente superior que la cuantía señalada en el artículo 58-2 de la LFPCA (convertido en 1825 días de salario mínimo), por lo que es de suponerse que si el daño causado a la Hacienda Pública sea mayor a las 2000 veces el salario mínimo, entonces el infractor, de acudir al TEJFA, tendría que hacerlo a través de la vía jurisdiccional tradicional; y finalmente la excepcionalidad de la jurisdicción administrativa en el contexto de la división de poderes, respecto de la impugnación ante el contencioso administrativo federal, de actos de la Auditoría Superior de la Federación, órgano técnico de la Cámara de

Diputados, sustentado en el artículo 79 constitucional, a partir de la reforma constitucional de mayo de 2008,¹² que permite la impugnación de las sanciones, y demás resoluciones de la entidad superior de fiscalización de la Federación ante el TFJFA.¹³

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 las leyes de la Propiedad Industrial, del Derecho de Autor, y Federal de Variedades Vegetales, muestran 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 de esta nueva forma de juzgamiento a cargo del TFJFA.

f) Como se expuso al inicio de este apartado dedicado al juicio en la vía sumaria, el principio de economía es determinante en la estructuración del procedimiento contencioso 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, ante el evidente retardo en 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).

¹² *Diario Oficial de la Federación* del 7 de mayo de 2008.

¹³ 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, *cf.* 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. 209-212.

C. *La compactación del juicio contencioso administrativo*

El nuevo capítulo IX del título II de la LFPCA está fuertemente influido por los principios procesales de economía y celeridad, y por el mandato constitucional de la impartición de justicia pronta y expedita, en este caso fiscal y administrativa. Por ello, el juicio contencioso administrativo en vía sumaria deberá ser sustanciado, 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 sustanciado ante el Tribunal: 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 se presentará 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). Una vez admitida 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, deberá fijarse 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 factible, de actualizarse alguno de 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 de su 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, con el propósito 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 regula los incidentes para la vía sumaria, donde está previsto 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 se declare incompetente o que lo remita a sala diversa. Respecto a los incidentes de nulidad de notificaciones y de recusación de perito, es posible hacerlos valer dentro de un plazo de *tres días* siguientes a aquél en que fue conocido 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*.

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 el reinicio del procedimiento se fijará 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 del reinicio 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. Respecto 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.

Tratándose del desahogo de probanzas, el magistrado instructor cuidará 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 (artículo 58-5 de la LFPCA). Son conservadas íntegramente las reglas en materia probatoria para la vía sumaria, con la salvedad de la prueba testimonial, imponiéndose la carga al oferente de presentar a sus testigos en el día y hora señalados para la diligencia, y en el caso de la prueba pericial, los plazos señalados en el artículo 43 de la LFPCA son compac-

tados 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 materia de los alegatos, su formulación debe darse antes de la fecha señalada para el cierre de la instrucción (artículo 58-11 de la LFPCA), manteniéndose el imperativo de que los alegatos presentados antes del cierre de la instrucción sean considerados 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, especifica 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, ya en calidad de juzgador pleno, deberá pronunciar sentencia dentro de los *diez días* siguientes al cierre de la instrucción (artículos 58-13 de la LFPCA y 31, segundo párrafo, de la LOTFJFA). 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 (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. La contraparte de la recurrente podrá manifestar lo que a su derecho convenga respecto del recurso de reclamación en un plazo de *tres días*, y el magistrado instructor dará cuenta a la Sala Regional en que esté radicado el juicio, en caso excepcional de intervención de ésta en la vía sumaria, con el propósito de que emita su resolución en un plazo de *tres días*.

Si bien es cierto, parte de la reforma procesal administrativa de 2010 tuvo por objeto una nueva regulación del capítulo de las medidas cautelares, en la introducción de la vía sumaria se previó, 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 dicha resolución procederá el recurso de reclamación ante la Sala Regional de su adscripción (artículo 58-9 de la LFPCA).

De la anterior exposición resalta que la vía sumaria abrevia de forma considerable los plazos con la finalidad de darle prontitud al proceso administrativo, siempre dentro del esquema constitucional aplicable de las garantías constitucionales del proceso: observancia de las formalidades esenciales del procedimiento y de la legalidad sustantiva y adjetiva por parte del TFJFA.

2. *La nueva tutela cautelar*

La expedición de la LFPCA, en diciembre de 2005, abrió una nueva etapa en materia de las medidas cautelares, al establecer un capítulo *ad hoc* (artículos 24 a 28 de la LFPCA) que fuera más allá de la suspensión del acto impugnado.¹⁴ Sin embargo, el legislador federal consideró pertinente propiciar cuatro innovaciones procesales en dicha materia: 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 por demás equívoco artículo 28 de la LFPCA, y reformar el artículo 62 de la LFPCA, con el fin de empatar la posibilidad de interponer el recurso de reclamación, con las nuevas previsiones en materia de medidas cautelares.

El contenido del artículo 24 de la LFPCA fue dividido en dos preceptos. En el nuevo artículo 24 está fijado el régimen aplicable a las medidas cautelares en general, y a la suspensión en particular. Además, se agrega que, durante los periodos de vacaciones del Tribunal,

¹⁴ Sobre el régimen de las medidas cautelares en la original LFPCA, *cf.* Armienta Calderón, Gonzalo M. y Armienta Hernández, Gonzalo, *Justicia fiscal y administrativa*, México, Porrúa, 2010, pp. 86-99; *id.*, *El proceso contencioso administrativo en México*, México, 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, Porrúa, 2008, pp. 186-201.

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, en el adicionado artículo 24 bis de la LFPCA quedaron señalados los requisitos de la instancia de medidas cautelares y los documentos que la deben acompañar. Es mantenida la previsión de tener 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 prevé 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 señalaban los dos últimos párrafos del artículo 24, que en realidad 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”, en lugar de 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.

El magistrado instructor dictará la resolución en la que, de manera definitiva, conceda o niegue las medidas cautelares; podrá modificar o revocar la interlocutoria 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 están contenidos en esta reforma de la justicia cautelar del TFJFA.

Es reducido y reestructurado el artículo 28 de la LFPCA: las catorce fracciones que tenía son compendiadas en cinco, y cada una de éstas concentra una función: la fracción I establece la procedencia de la medida suspensiva; 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 decrete la suspensión; la fracción III detalla 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 de la LFPCA 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.

Concatenado con la reforma estructural del capítulo de las medidas cautelares, el artículo 62 de la LFPCA fue modificado, en el sentido de ampliar los supuestos de procedencia del recurso de revocación: son incluidas las 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. Trascurrido el plazo mencionado, el magistrado instructor dará cuenta a la Sala Regional, con la finalidad de que, en un plazo de cinco días, confirme, revoque o modifique la interlocutoria impugnada.

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, amén de que en el último párrafo del artículo 62 de la LFPCA es introducida 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. En el citado artículo 62 encontramos 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.

La fracción III del artículo 58 de la LFPCA fue reformada, 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 impetere la queja, deberá hacerse valer antes del dictado de la sentencia definitiva. 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 cual puede derivar en el derecho a una indemnización por concepto de daños y perjuicios causados por el incumplimiento de la respectiva interlocutoria, exigible a la unidad administrativa en la que esté adscrito el servidor público omiso, en los términos de la resolución recaída a la queja.

3. La reforma del sistema de notificaciones

La tercera cuestión toral de la reforma procesal administrativa de 2010 fue cambiar el sistema de notificación de las resoluciones del TFJFA, basada en la simplificación de dicho sistema, consistente en disminuir las hipótesis de notificación personal a los particulares y por oficio a las autoridades, con la finalidad de que la comunicación

de las restantes proveídos a las partes en los procesos administrativos, se realizarán por vía electrónica. Para llevar a cabo las notificaciones en esta última vía, fue cambiada la figura del *Boletín Procesal*, creado en la reforma legal de los juicios en línea,¹⁵ para ahora denominarla como *Boletín Electrónico*, y quedar de esta forma plasmada en la reformada fracción III del artículo 1-A de la LFPCA. 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, con el fin de superar los supuestos normativos de darse el aviso en la dirección de correo electrónico señalada por las partes. En congruencia con la instauración del *Boletín Electrónico*, fue reformado el artículo 66, con miras a establecer el imperativo para el 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*.

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 regulación anterior. Los supuestos enumerados en esas 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, en 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, y d) La resolución de sobreseimiento en el juicio y la sentencia definitiva, dirigidas al actor y al tercero.

Las restantes notificaciones serán practicadas a los particulares mediante el *Boletín Electrónico*.

El artículo 68, dedicado a las notificaciones a las autoridades, también fue objeto de un cambio radical: la eliminación de la vía tele-

¹⁵ *Diario Oficial de la Federación* del 12 de junio de 2009.

gráfica para casos urgentes; además la notificación mediante oficio a las autoridades demandadas, únicamente se realizará para el emplazamiento, el sobreseimiento y la sentencia definitiva, y en los demás casos, las notificaciones a dichas autoridades deberán practicarse mediante el *Boletín Electrónico*. Para el caso de otras autoridades, las notificaciones se harán por oficio. Fue conservada la regulación 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 correspondiente.

Del artículo 69 de la LFPCA fue extraída la obligación de la autoridad demandada de señalar domicilio para la práctica de las notificaciones, y establecer que la lista de autos y resoluciones dictados por un magistrado o una sala serán publicadas 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. Los artículos 71 y 72 de la LFPA permanecen inalterados.

4. Otras reformas

A. El reforzamiento de la autonomía presupuestal del TFJFA

El nuevo párrafo segundo del artículo 1 de la LFPCA puntualiza que el presupuesto del Tribunal, una vez aprobado, será ejercido directamente por dicho órgano jurisdiccional, 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 Federal del Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y en todo caso el ejercicio presupuestal deberá realizarse con base en los princi-

prios de eficiencia, eficacia y transparencia, y estará sujeto a la evaluación y control de los órganos correspondientes. De esta manera, si bien es enfatizada la autonomía presupuestaria del Tribunal, también se le vincula con los mandatos contenidos en el artículo 134 de la Constitución General de la República, para 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.¹⁶

B. *Reformas sobre la organización del TFJFA*

El decreto objeto de este comentario contiene una gran cantidad de modificaciones destinadas a ajustar el funcionamiento del Tribunal, por lo que se tratarán de exponer sintéticamente los cambios introducidos más relevantes en la legislación procesal administrativa: a) La suplencia por el primer secretario del magistrado ausente en caso de faltas definitivas de los magistrados de las salas regionales o especializadas, que no puedan ser cubiertas por los magistrados supernumerarios, en tanto se provea el nuevo nombramiento, así como en las faltas temporales de los magistrados o de su incorporación a las comisiones formadas por la Junta de Gobierno y Administración (párrafos tercero y cuarto del artículo 8 de la LOTEJFA); b) Precisión de las atribuciones del presidente del Tribunal (reformas a las fracciones I, XII y XIV, y adición de una fracción XV, del artículo 30 de la LOTEJFA) y de las secciones de la Sala Superior para designar a sus secretarios adjuntos (reforma de la fracción VII del artículo 14 y adición de una fracción IX al artículo 23 de la LOTEJFA); c) Puntualización de las facultades de la Junta de Gobierno y Administración (artículo 41 de la LOTEJFA) y del secretario general de Acuerdos del TFJFA; d) El cambio denominativo del Instituto de Estudios sobre Justicia Fiscal y Administrativa para quedar como Centro de Estudios Superiores en Materia de Derecho Fiscal y Administrativo (artículo 53 de la LOTEJFA), y e) La redefinición de las guardias en las salas regionales para los periodos vacacionales, vinculadas con el

¹⁶ Cfr. Pérez López, Miguel, "Gasto público...", *cit.*, pp. 189-221.

nuevo régimen de la tutela cautelar (segundo párrafo del artículo 55 de la LOTEJFA).

C. *Reformas procesales*

No fueron pocas las enmiendas incorporadas, principalmente a la LFPCA, en lo tocante al aspecto adjetivo, por lo que también se dará cuenta de una relación de dichos cambios, así sea de forma condensada y con riesgo de resultar incompleta: a) La infortunada vinculación de la LFPCA con el surtimiento de los efectos de la notificación del acto impugnado mediante la demanda depositada ante el TFJFA (reforma del inciso a) de la fracción I del artículo 13 de la LFPCA); b) Agregar como uno de los requisitos de la demanda, la indicación expresa de seguir del juicio en la vía sumaria (segundo párrafo de la fracción I del artículo 14 de la LFPCA); c) La reforma radical del incidente de incompetencia: sustitución del incidente de previo y especial pronunciamiento de incompetencia en razón de territorio por el incidente de incompetencia por materia (fracción I del artículo 29 de la LFPCA); d) La instauración de las salas especializadas (adición del artículo 2 bis de la LOTEJFA);¹⁷ e) La remisión 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, suscritos por el Estado mexicano (derogación de la fracción XV del artículo 18 y adición de la fracción VIII del artículo 2, ambos de la LOTEJFA); f) Modificaciones a la facultad de atracción de la Sala Superior para resolver los juicios contenciosos administrativos con características especiales (artículo 48 de la LFPCA); g) La prevalencia de las causales de nulidad de fondo, con base en el principio de mayor beneficio (adición de un cuarto párrafo del artículo 51 de la LFPCA); h) La mención expresa de los actos o resoluciones administrativas “de carácter general”, cuando son objeto de estudio en las respectivas sentencias que examinen su legalidad (reforma

¹⁷ Como antecedente inmediato de las salas especializadas tenemos 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 (*Diario Oficial de la Federación* del 24 de marzo de 2008).

del inciso c) de la fracción V del artículo 52 de la LFPCA); i) La ampliación de la competencia material del TFJFA para incluir a las sanciones y demás resoluciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación, en términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, y j) Cambios en el tipo de votación que deben llevar a cabo las secciones de la Sala Superior (reforma al párrafo inicial del artículo 25 de la LFPCA).

D. Modificaciones al régimen de la jurisprudencia del TFJFA

El primer párrafo del artículo 77 de la LFPCA fue reformado en materia de contradicción de sentencias, con la finalidad de precisar que a) 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 LFPCA, ahora sólo bastará el voto de la mayoría de los presentes.

E. Los transitorios

Las disposiciones transitorias del decreto 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 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 con la finalidad 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 contenciosos 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, además de disponerse la sustitución de cualquier referencia al *Boletín Procesal* o a la lista por estrados, por la de *Boletín Electrónico*. Finalmente, es generado 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. COMENTARIOS FINALES

La reforma procesal administrativa de 2010 tiene como principales objetivos propiciar la agilidad en el desarrollo de los juicios planteados ante el TFJFA, por medio de la fundación del juicio contencioso administrativo en vía sumaria, y el alejamiento de retardos que frustren a los justiciables solicitantes de medidas cautelares en la jurisdicción administrativa, pues dichas demoras significarían una vulneración al mandato constitucional de impartir justicia de forma pronta y expedita, lo que sin duda incluiría a la justicia cautelar, o sea aquella que procura prevenir la ejecución del acto impugnado o precaver que la sentencia que decreta la nulidad del acto impugnado o imponga una condena a la administración activa quede sin materia, lo cual malograría la acción intentada ante el TFJFA.

Asimismo, en concordancia con la reforma que instauró los juicios contenciosos administrativos en línea, otro de los grandes cambios

impuestos en el decreto de diciembre de 2010 fue la redefinición del sistema de notificaciones del TFJFA, por el cual es instaurado el empleo del *Boletín Electrónico* como medio de comunicación procesal dominante, dejando, de manera residual, a la notificación personal para los particulares, y la notificación por oficio para las autoridades, sólo para los casos previstos en la LFPCA.

También es considerable la cauda de modificaciones agregadas a la legislación del derecho procesal administrativo federal mediante el decreto de diciembre de 2010, que busca mejorar el funcionamiento del entramado institucional del TFJFA y el *iter* adjetivo a través del cual la jurisdicción administrativa de la Federación procura cumplir su finalidad: resolver de forma imparcial e imperativa las controversias suscitadas entre los particulares y la administración pública, aplicando el derecho al caso concreto. Ahora debemos estar a la espera de la aplicación práctica de las reformas de junio de 2009, diciembre de 2010 y enero de 2011, así como la interpretación jurisprudencial que las mismas propicien, para reconfigurar el *corpus* doctrinal del derecho procesal administrativo mexicano, así como aplicar los correctivos legislativos que correspondan.

Sin duda, también habrá de aguardar la expedición de reformas a la legislación procesal administrativa en materia de juicios de lesividad, y de la jurisdicción administrativa de tipo disciplinario, mediante la cual se impondrán sanciones administrativas a los servidores públicos, conforme lo dispone la fracción XXIX-H del artículo 73 de la Constitución General de la República.

Es de esperarse que el legislador ordinario atienda las necesidades reales del TFJFA, sin pretender expedir adecuaciones legales que provoquen un atasco en la impartición de justicia o que la vuelvan un círculo vicioso.