



# UNIVERSIDAD PANAMERICANA

Facultad de Derecho

Posgrado en Derecho

Con Reconocimiento de Validez Oficial ante la Secretaría de Educación Pública, bajo  
acuerdo número 974181 de fecha 15 de julio de 1997

---

ANÁLISIS DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL EN LA VÍA

SUMARIA

Tesis que para obtener el grado de

**Maestro en Derecho Fiscal**

Sustenta el

**Lic. José Ivan Sarmiento Rubio**

Director de la Tesis

**Doctor Sergio Martínez Rosaslanda**

México, D. F. a 23 de mayo de 2012

## ÍNDICE.

INTRODUCCIÓN.....	1
Capítulo I.- El Contencioso Administrativo en México.....	2
I.1.- Antecedentes en la Constitución Política de 1917.....	2
I.2.- Antecedentes en leyes federales.....	4
I.3.- Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.....	7
Capítulo II.- Antecedentes jurisdiccionales y legislativos del Juicio Contencioso Administrativo Federal en la vía Sumaria.....	9
II.1.- Congreso Nacional de Magistrados, “Visión del Contencioso Administrativo Federal ante los retos del cambio social 2008”.....	9
II.2.- Proceso legislativo previo al “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”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de diciembre del 2010.....	18
II.2.1.- “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 1-a, 13, 66, 67, 68 y 70; se adiciona el capítulo XI denominado ‘De la Vía Sumaria’ al título segundo, que comprende el artículo 58 T y se deroga el artículo 69 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo”, presentada por diversos Senadores de la República de los Grupos Parlamentarios de los partidos políticos de Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Revolucionario Institucional.....	18
II.2.2.- “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo”, presentada por el C. Senador de la República José Isabel Trejo Reyes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.....	25
II.2.3.- Dictámenes de las comisiones competentes de las cámaras de Senadores y de Diputados a las iniciativas indicadas.....	26
II.2.3.1.- Dictamen de la Cámara de Senadores.....	26
II.2.3.2.- Dictamen de la Cámara de Diputados.....	28
Capítulo III.- Análisis al contenido 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”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de diciembre del 2010.....	32
Conclusiones.....	54
Bibliografía.....	55

## **Introducción.**

El presente trabajo versa sobre la reforma a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de diciembre del 2010 y por la cual, fue incorporado a dicha ley el juicio contencioso administrativo federal en la vía sumaria.

El juicio sumario que se comenta es el resultado de un proceso analítico enriquecido por los puntos de vista de diversos integrantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo federales, en el que se valoró la necesidad de crear una institución procesal innovadora que agilizara la impartición de la justicia administrativa por parte del Estado y con ello, dar cumplimiento al artículo 17 de la Constitución Política de nuestro país.

La inquietud de algunos Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y legisladores al Congreso de la Unión por alcanzar el objetivo indicado representó, sin duda alguna, el eje rector de la reforma.

En este sentido, la elección del tema objeto del presente trabajo se realizó con la finalidad de identificar las bondades del juicio administrativo sumario y revisar las bases de su aplicación; considerando que si bien es cierto los argumentos empleados para incorporar el juicio sumario a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se basan en una intención acertada (como lo es la pronta impartición de la justicia administrativa), esta última debe reflejarse adecuadamente en el campo procesal.

Se espera que el juicio contencioso administrativo sumario represente un mecanismo eficaz para que los particulares logren obtener justicia en los términos que ordena la Constitución Política de nuestro país y además, coadyuve para mitigar las grandes cargas de trabajo con que cuenta actualmente el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

## **Capítulo I.- El Contencioso Administrativo en México.**

### **I.1.- Antecedentes en la Constitución Política de 1917.**

Hasta antes de la reforma constitucional del 30 de diciembre de 1946, en las Constituciones Políticas anteriores<sup>1</sup> no se preveía la posibilidad de la existencia de tribunales administrativos en virtud de que dichos instrumentos normativos contenían un rígido y marcado principio de división de poderes, que prohibía que dos o más de ellos pudieran depositarse en una misma persona o corporación.

Si bien es cierto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 prevé de igual forma dicho principio fundamental sin excepción alguna, también lo es que la división de poderes contenida en la misma no reviste tanta rigidez como en las Constituciones Políticas pasadas. Tal es el caso de la facultad reglamentaria prevista en el artículo 89, fracción I o bien, la designación de funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con la ratificación del Senado de la República. La laxidad del principio de división de poderes contenido en nuestra Constitución Política vigente permite una coordinación entre los mismos sin generar dislocamientos políticos.

La reforma de referencia se realizó al contenido de la fracción I del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforma la fracción I del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

‘Artículo 104.- Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del

---

<sup>1</sup> Principalmente las constituciones de Cádiz de 1812, de Apatzingán de 1814 y la Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

actor, los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de primera instancia serán apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.<sup>2</sup>”

El decreto de reformas constitucionales que se comenta, autorizó la creación de tribunales administrativos mediante la emisión de una ley federal por parte del Congreso de la Unión. Nótese que el decreto acoge la garantía de independencia judicial<sup>3</sup>, prevista en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al señalar que los tribunales administrativos cuya creación se autoriza contarán con plena autonomía para emitir sus resoluciones.

Otra reforma constitucional importante en materia de Contencioso Administrativo la constituye las adiciones de una fracción XXIX-H al artículo 73 y de una fracción I-B al artículo 104, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987; dichas adiciones se incorporaron en los términos que se indican a continuación:

“ARTÍCULO PRIMERO.- Se adicionan la fracción XXIX-H al artículo 73, la fracción I-B del artículo 104 y un párrafo final a la fracción V del artículo 107, de la Constitución Política de los Estados Unidos, en los siguientes términos:

‘Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I a XXIX.F. ...

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su

---

<sup>2</sup> Cámara de Diputados, Reformas Constitucionales en Orden Cronológico (fecha de consulta 22 de febrero 2011). [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_040\\_30dic46\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_040_30dic46_ima.pdf)

<sup>3</sup> OVALLE Favela, José. Teoría General del Proceso, pág. 26. Editorial OXFORD, Cuarta Edición, México, Distrito Federal, 1999. La garantía de independencia judicial, se apoya en el principio de la división de poderes, y la cual permite a los juzgadores emitir sus decisiones conforme a su propia certeza de los hechos debatidos y de acuerdo con el derecho que estimen aplicable; sin tener que acatar indicaciones provenientes de sus superiores jerárquicos ni de miembros de los otros dos poderes.

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

‘Artículo 104. ...

I. ...

I-B. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los tribunales colegiados de circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los tribunales colegiados de circuito no procederá juicio o recurso alguno’; ...”<sup>4</sup>

## **I.2.- Antecedentes en leyes federales.**

Por cuanto hace a las leyes federales secundarias que constituyen un antecedente palpable del Contencioso Administrativo, tenemos la Ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo de 1853 y la Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936.

Por cuanto hace al primer ordenamiento, su proyecto fue elaborado por el señor Teodosio Lares y sancionado como ley por el Congreso de la Unión el 25 de mayo de 1853; sin embargo, la ley de referencia fue impugnada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y fue declarada inconstitucional con base en una tesis sustentada por el entonces Ministro Ignacio L. Vallarta, quien señaló que la Ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo violaba el principio constitucional de división de poderes en virtud de que la existencia de un tribunal administrativo implicaba la reunión de dos poderes en una sola persona, el Presidente de la República<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Cámara de Diputados, Reformas Constitucionales en Orden Cronológico (fecha de consulta 22 de febrero 2011).  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_113\\_10ago87\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_113_10ago87_ima.pdf)

<sup>5</sup> MARTÍNEZ Rosaslanda, Sergio. Tesis doctoral “El Contencioso Administrativo en México”, págs. 101 y 127, Universidad Panamericana. México 2010.

A pesar que la ley de referencia fue declarada inconstitucional por las razones antes apuntadas, representa un antecedente histórico importante en materia de Contencioso Administrativo. El artículo 1º de dicho ordenamiento establecía expresamente el principio de división de poderes, precisando que “no corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas”, agregando el artículo 13 que los tribunales judiciales no podían proceder contra los agentes de la Administración Pública por delitos cometidos durante el ejercicio de sus funciones sin que existiera previamente una consignación por parte de la autoridad administrativa.

Otro aspecto importante previsto en la Ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo es el consistente en que ninguna persona podía demandar al gobierno, demarcaciones, ayuntamientos, entre otros, sin que previamente se hubiera presentado ante la Administración Pública una memoria en la que se expresara el objeto y motivos de la demanda. Hecho lo cual, el actor debía esperar cuarenta días para la autorización del Ministro correspondiente, y en caso de no emitirse tal autorización operaba la afirmativa ficta. La falta de presentación de la memoria o del transcurso del plazo indicado, generaría la nulidad del procedimiento judicial.<sup>6</sup>

Finalmente, se considera importante resaltar otro aspecto trascendente de la ley que se comenta, consistente en que en la misma se preveía que los tribunales no podían trabar embargo alguno sobre los caudales del erario ni sobre las rentas nacionales del gobierno, demarcaciones, ayuntamientos, entre otros; en este caso, la autoridad judicial se limitaba a declarar el derecho de las partes y dejar a salvo el derecho de la Administración Pública para determinar la forma en que se ejecutarían las resoluciones<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> RAMÍREZ Chavero, Iván. “El Juicio Contencioso Administrativo, aspectos teóricos y prácticos”, páginas 29-31, Ed. Sista, México 2008.

<sup>7</sup> Artículos 9 a 11 de la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo.

Por cuanto hace a la Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936, cabe señalar que a pesar de que dicho ordenamiento también fue declarado inconstitucional, la ley que se comenta fue creadora del Tribunal Fiscal de la Federación:

“Artículo 1º.- Se crea el Tribunal Fiscal de la Federación con las facultades que esta ley le otorga.”

En lo relativo a la integración orgánica de dicho Tribunal, este último se componía de cinco salas, integradas por tres magistrados cada una<sup>8</sup>. Asimismo, en términos de la exposición de motivos de la iniciativa respectiva, el Tribunal Fiscal de la Federación representaba un tribunal de lo contencioso administrativo de anulación<sup>9</sup>.

En opinión del Doctor Sergio Martínez Rosaslanda, Magistrado de la H. Segunda Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y catedrático de la Maestría en Derecho Fiscal impartida por la Universidad Panamericana, las características más relevantes de la regulación del contencioso administrativo en la Ley de Justicia Fiscal de 1936, consistían en las causales de anulación<sup>10</sup> que coinciden con las previstas para el recurso por exceso de poder del Contencioso Administrativo francés, y la fijación del principio de cosa juzgada<sup>11</sup>.

Otros aspectos relevantes que son considerados por el Magistrado Martínez Rosaslanda en su trabajo doctoral, consisten en los cambios orgánicos y funcionales que impactaron la estructura del entonces Tribunal de Justicia Fiscal, derivados de la promulgación de la Ley.

Hasta el año de 1978, en los integrantes del Tribunal Fiscal de la Federación se depositaban la primera y la segunda instancia; esto es, dichos integrantes al realizar funciones jurisdiccionales de forma ordinaria, actuaban como órgano de

---

<sup>8</sup> Artículo 2º de la Ley de Justicia Fiscal.

<sup>9</sup> MARTÍNEZ Rosaslanda, Sergio, ob. cit., página 4.

<sup>10</sup> Artículo 56 de la Ley de Justicia Fiscal.

<sup>11</sup> MARTÍNEZ Rosaslanda, Sergio, ob. cit., página 4.



primera instancia, y cuando se encargaban de conocer y resolver el recurso de revisión, actuaban como parte del órgano de segunda instancia. Esta estructura y operación fue modificada por la promulgación de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 1978.

### **I.3.- Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.**

Se considera pertinente para efectos de este trabajo, hacer hincapié en la reflexión que el Magistrado Martínez Rosaslanda realiza en su trabajo doctoral. En primer término, señala que como consecuencia de la promulgación de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo del 1º de diciembre del 2005, “la competencia material del actualmente denominado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha evolucionado constantemente”; asimismo apunta que “dicho Tribunal (Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) ha visto incrementada de manera incesante su competencia material, sobre todo a partir de la promulgación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de 1º de diciembre de 2005.”

El incremento competencial del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a que se refiere el Doctor Martínez Rosaslanda se sustenta en el hecho de que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo es un ordenamiento que regula los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, en los casos en que los organismos descentralizados emiten actos de autoridad, los servicios prestados exclusivamente por el Estado y los contratos cuya formalización corresponde de forma exclusiva a los particulares con el Estado.

Como medio de defensa, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo prevé en su artículo 83, la existencia del recurso de revisión. En el citado precepto, la ley de referencia indica que los interesados que resulten afectados por los actos y

resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o bien, que resuelvan un expediente, podrán interponer el citado medio de defensa o intentar la vía jurisdiccional que corresponda<sup>12</sup>.

De lo anterior, se desprende que la interposición del recurso de revisión es optativa, de tal forma que el interesado puede hacer valer dicho recurso o el juicio contencioso administrativo, a su elección. Sobre este particular, es necesario precisar que tal circunstancia ha generado un incremento considerable de asuntos radicados ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El incremento de asuntos apuntado obedece también a la promulgación de diversos ordenamientos que consideran la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para la resolución de los asuntos contenidos en los mismos, tal es el caso de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley del Servicio de Administración Tributaria, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

---

<sup>12</sup> En opinión, casi unánime, la expresión “en la vía jurisdiccional que corresponda”, ha sido interpretada en el sentido de que dicha vía corresponde al juicio contencioso administrativo.

## **Capítulo II.- Antecedentes jurisdiccionales y legislativos del Juicio Contencioso Administrativo Federal en la vía Sumaria.**

### **II.1.- Congreso Nacional de Magistrados, “Visión del Contencioso Administrativo Federal ante los retos del cambio social 2008”.**

En el mes de agosto del 2008 fue celebrado en la ciudad de Acapulco, Guerrero el “XVII Congreso Nacional de Magistrados”; dicho evento se realizó bajo cuatro temas principales de disertación: “Cambios en el Contencioso Administrativo”, “Misión y Visión de la Junta de Gobierno y Administración”, “Nuevas competencias del Tribunal (Federal de Justicia Fiscal y Administrativa)”, y “La Justicia Pronta y Expedita en el Contencioso Administrativo. Juicio en línea”.

Los cuatro temas que se indican en el párrafo anterior fueron expuestos en sesiones plenarias mediante la instalación de ocho mesas de trabajo, divididas a su vez, en subtemas. Para los efectos del presente trabajo, se considera importante hacer referencia a la Mesa de trabajo “B”, en cuyo seno se discutieron diversos aspectos relativos al juicio en la vía sumaria. Las disertaciones más relevantes en materia del juicio en la vía sumaria fueron expuestas por los CC. Magistrados Adalberto G. Salgado Borrego y Faustino Gerardo Hidalgo Ezquerria. De dichas disertaciones se resaltan las ideas que se exponen en el presente apartado, las cuales se estima constituyen un antecedente importante del juicio sumario en la medida que proceden desde la óptica del servidor público encargado de impartir la justicia administrativa.

El artículo 17, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que:

“Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.”

De lo anterior se resalta que la impartición de justicia por parte del Estado debe realizarse “en los plazos y términos que fijen las leyes” y los fallos correspondientes deben dictarse de “manera pronta, completa e imparcial”.

En la disertación del Magistrado Salgado Borrego, este último señaló que “si los juicios no son resueltos de manera pronta, es decir, en los plazos y términos que fijan las leyes, no se estará impartiendo justicia por parte del juzgador”. La imposibilidad de impartir justicia de manera pronta por parte del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se debe a diversos factores, de entre los que se encuentran el otorgamiento de nuevas facultades para conocer diversas materias que emanan de leyes federales relativamente recientes, como la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley del Servicio de Administración Tributaria, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Otro de los factores que dificultan que la justicia administrativa sea impartida en los términos que ordena el artículo 17 constitucional lo es el notable incremento del número de demandas ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; situación que rebasa su capacidad operativa, orgánica y presupuestaria para resolver los juicios en los plazos “que fijan las leyes”, esto es, en los plazos a que se refiere el artículo 49 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo<sup>13</sup>.

El incremento del universo de demandas administrativas presentadas ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa afecta de igual forma a la Sala

---

<sup>13</sup> “**ARTÍCULO 49.-** La sentencia se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la Sala, dentro de los sesenta días siguientes a aquél en que se dicte el acuerdo de cierre de instrucción en el juicio. Para este efecto el Magistrado Instructor formulará el proyecto respectivo dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que se dictó dicho acuerdo. Para dictar resolución en los casos de sobreseimiento por alguna de las causas previstas en el artículo 9o. de esta Ley, no será necesario que se hubiese cerrado la instrucción...”

Superior del mismo; sobre todo en aquellos asuntos en que corresponde a dicha Sala el dictado de la sentencia correspondiente, como lo son los juicios promovidos con base en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior o bien, en el caso de los juicios en los que la resolución impugnada se fundamenta en un acuerdo, tratado internacional suscrito por el Estado Mexicano para evitar la doble tributación o en materia comercial.

Por cuanto hace a los particulares, estos últimos resienten el retraso en la impartición de justicia por parte del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en virtud de que dada la especialidad de algunas de las materias que se litigan ante dicho órgano jurisdiccional (como la materia fiscal), se requiere de la contratación de un abogado especializado en el tema, al cual se deben cubrir sus honorarios profesionales por la tramitación y resolución del juicio. Adicionalmente al pago de los honorarios que se indican, el particular debe garantizar el interés fiscal mediante las formas que prevé la ley y, en caso de perder el juicio en definitiva, deberá cubrir el costo de las actualizaciones y recargos que se generen.

El particular resiente el retraso en la impartición de la justicia administrativa desde un punto de vista económico por una cuestión ajena al mismo.

Otra propuesta que realizó el Magistrado Salgado Borrego en su disertación, consistió en la creación de jueces unitarios que instruyeran y resolvieran el juicio en la vía sumaria, cuya competencia pudiera referirse “a asuntos de poca cuantía, o de poca importancia y trascendencia” con la finalidad de mitigar las cargas excesivas de expedientes formados con motivo de las demandas administrativas promovidas por los particulares. La tarea de designar magistrados unitarios para resolver juicios sumarios correría a cargo del pleno de la Sala Superior, a propuesta de la Junta de Gobierno.

Sobre este punto, se estima que si bien es cierto la designación de nuevos jueces o magistrados unitarios pudiera servir de apoyo para mitigar la carga de trabajo en la resolución de expedientes administrativos, debe revisarse el impacto presupuestario que se generaría a cargo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al resultar necesaria la identificación de una fuente de ingresos adicional para cubrir los sueldos de dichos funcionarios públicos; lo anterior, en términos del artículo 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que establece que:

**“Artículo 18.-** A toda propuesta de aumento o creación de gasto del proyecto de Presupuesto de Egresos, deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso distinta al financiamiento o compensarse con reducciones en otras previsiones de gasto.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 54, no procederá pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto de Egresos o determinado por ley posterior; en este último caso primero se tendrá que aprobar la fuente de ingresos adicional para cubrir los nuevos gastos, en los términos del párrafo anterior.”

Derivado de lo anterior, debe comentarse que la propuesta para crear jueces o magistrados unitarios deberá sujetarse a las reglas presupuestarias previstas en el artículo 74 constitucional y a los lineamientos contenidos en la ley que se comenta. Por experiencia propia, la asignación adicional de recursos presupuestarios en cada Ejercicio Fiscal está sujeta casi siempre a aspectos políticos por parte de los diputados federales.

El Magistrado Salgado Borrego consideró en su disertación diversos conceptos que podrían ser materia del juicio sumario; algunos de ellos coinciden con las reformas a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de diciembre del 2010. Dichos conceptos son los siguientes:

**a.-** Multas administrativas y fiscales que no rebasen el equivalente a 2,500 Unidades de Inversión, así como procedimientos de ejecución relacionados con dichas multas;

**b.-** Requerimientos de fianzas impugnados por las afianzadoras, y

**c.-** Asuntos en los que se impugnen las resoluciones emitidas por autoridades administrativas –no fiscales- en los cuales haya operado la figura de la caducidad; al no haberse emitido la resolución dentro del procedimiento establecido en el artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo<sup>14</sup>.

Asimismo, el Magistrado Salgado Borrego sugirió la reflexión sobre evaluar la necesidad de diferenciar aquellos juicios que presentan una problemática jurídica resuelta previamente por la jurisprudencia de aquellos que contienen planteamientos diferentes o novedosos.

En tratándose del supuesto de procedencia del juicio en la vía sumaria propuesto por el Magistrado Salgado Borrego en su disertación (marcado con el inciso **a.-**), se estima importante señalar que dicha causal de procedencia empata con las intenciones de los trabajos relativos a la Primera Convención Hacendaria de la Academia de Derecho Fiscal celebrada en la ciudad de Aguascalientes, Estado del mismo nombre, en la que se expuso el tema denominado “La Nueva Justicia de Ventanilla”<sup>15</sup>.

En la citada convención se planteó la posibilidad de adicionar el artículo 33-A del Código Fiscal de la Federación para quedar en los siguientes términos:

**“ARTÍCULO 33-A.-** Los particulares podrán acudir ante las autoridades fiscales dentro del plazo de diez días siguientes a aquél en que haya surtido efectos las notificaciones de la resolución o acto reclamado, siempre que el importe del crédito controvertido no rebase un monto equivalente a dos mil quinientas unidades de inversión a la fecha de la interposición de la instancia en los siguientes casos: (...)”

La intención de la adición al artículo de referencia fue precisamente establecer una instancia de cuantía menor para mitigar cargas excesivas de trabajo. Dicha

---

<sup>14</sup> “**Artículo 60.-** En los procedimientos iniciados a instancia del interesado, cuando se produzca su paralización por causas imputables al mismo, la Administración Pública Federal le advertirá que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del mismo. Expirado dicho plazo sin que el interesado requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, la Administración Pública Federal acordará el archivo de las actuaciones, notificándose al interesado. Contra la resolución que declare la caducidad procederá el recurso previsto en la presente Ley.”

<sup>15</sup> Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, <http://www.indetec.gob.mx/cnh/propuestas/247.htm> (fecha de consulta 22 de febrero 2011).

propuesta no se vio reflejada sino hasta el pasado 10 de diciembre del 2010; fecha en la que se publicó el decreto de reformas objeto de este trabajo.

La exposición del Magistrado Salgado Becerra trasciende en cuanto a señalar que la disminución del importe de las multas es un concepto que se relaciona directamente con la reducción de los plazos para llevar a cabo los actos procesales que componen el Contencioso Administrativo, tal y como aparece en el decreto de reformas del 10 de diciembre del 2010.

Por cuanto hace a la disertación del Magistrado Faustino Gerardo Hidalgo Ezquerria, este último expuso que el incumplimiento al mandato constitucional previsto en el artículo 17 antes comentado, consistente en impartir justicia dentro de los plazos y términos que fijan las leyes obedece al incremento excesivo de las cargas de trabajo a cargo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Dicho incremento, señala el Magistrado Hidalgo Ezquerria, “no guarda equilibrio con la estructura y recursos con los que cuenta” dicho Tribunal.

Adicionalmente al incremento excesivo del número de expedientes cuya resolución se demanda ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal, se presentan otros problemas, como la concentración desproporcionada de expedientes en algunas Salas Regionales como la de la ciudad de Tijuana, Baja California y las Metropolitanas ubicadas en el centro del país, así como la lentitud en los mecanismos de notificación y los excesivos términos procesales.

Para mitigar los problemas anteriores el Magistrado Hidalgo Ezquerria propuso concretamente en su exposición la posibilidad de realizar reformas a las leyes Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para “establecer lo que podríamos llamar el Juicio Contencioso Administrativo Sumario”.



Un argumento empleado por el servidor público de referencia para sustentar la procedencia legislativa del juicio sumario en la vía contenciosa administrativa consistió precisamente en señalar que en las materias civil y penal existen juicios especiales, cuya sustanciación se reduce en virtud de la baja complejidad de la demanda o del asunto en sí mismo considerado.

Para lograr un juicio contencioso administrativo sumario integral, el Magistrado Hidalgo Ezquerro realizó una reflexión sobre los rubros sobre los cuales estimó se debía trabajar, tales como la procedencia del juicio, la oportunidad, los términos para la sustanciación del mismo, la emisión de la sentencia, entre otros.

Se estima importante para los efectos del presente trabajo, realizar una breve referencia a las disertaciones realizadas por el Magistrado Hidalgo Ezquerro sobre los puntos señalados en el párrafo anterior, y valorar la idoneidad de su propuesta con el decreto de reformas a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el pasado 10 de diciembre del 2010.

Por cuanto hace a la procedencia del juicio en la vía sumaria, el Magistrado Hidalgo Ezquerro sostuvo la necesidad de revisar la naturaleza del acto impugnado; lo anterior, en virtud de que el notable incremento de expedientes obedece principalmente a la emisión de multas en materia fiscal, por lo que acertadamente, el servidor público de referencia estimó necesaria la procedencia del juicio en la vía sumaria para recurrir multas decretadas en términos del Código Fiscal de la Federación y aquellas que se decreten con base en cualquier otro ordenamiento de naturaleza fiscal, cuando dichas multas se impongan por “no atender requerimientos de información o documentación o hacerlo fuera del término concedido, así como multas impuestas por no presentar declaraciones y avisos dentro de los plazos establecidos en la ley.”

Adicionalmente a los actos anteriores, se sostuvo que otros actos que pudieran recurrirse en la vía sumaria podrían ser las infracciones relacionadas con el Registro Federal de Contribuyentes; por la expedición de recibos o comprobantes fiscales; por la incorporación de datos falsos o inexactos en los pedimentos de importación y exportación, y en general, todas aquellas resoluciones emitidas por las autoridades fiscales como resultado de la implementación de programas masivos de cómputo. Asimismo, se señaló que podrían ser objeto del juicio sumario las cédulas en las que se determinen cuotas obrero-patronales.

La razón jurídica para considerar a las resoluciones indicadas en el párrafo anterior como materia del juicio en la vía sumaria, obedeció a que gran parte de las mismas son atacadas por los particulares ante el Tribunal bajo el argumento de que son deficientes en su fundamentación o bien, contienen firma facsimilar (programas informáticos).

Otro criterio para determinar la procedencia del juicio en la vía sumaria sostenido por el Magistrado Hidalgo Ezquerro, consiste en delimitar dicha procedencia con base en el importe del acto impugnado, esto es, que el juicio proceda cuando la multa de que se trate “no exceda de una determinada cantidad”. Esta valoración es recogida de igual forma por el decreto de reformas del 10 de diciembre del 2010.

Otro aspecto importante sostenido por el Magistrado Hidalgo Ezquerro en materia de procedencia del juicio en la vía sumaria, consiste en conocer la naturaleza de la pretensión del actor a efecto de “excluir la posibilidad de impugnar actos respecto de los cuales el actor solicite el reconocimiento subjetivo de un derecho”; lo anterior, en virtud de que, según el expositor, se podría colocar al juicio especial propuesto en una situación de riesgo en la medida de que el promovente pudiera intentar el recurso de queja a que se refiere la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo ante el eventual incumplimiento de la autoridad

condenada. Esta situación, podría generar en consecuencia dilaciones al procedimiento y por ende, perderse la naturaleza de sumario.

Por cuanto hace al momento en que pudiera intentarse el juicio en la vía sumaria, el Magistrado Hidalgo Ezquerro sostuvo una propuesta para que el plazo de presentación de la demanda correspondiente se reduzca a 15 días hábiles. En su momento, dicha propuesta se pretendió hacer efectiva mediante una reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.<sup>16</sup> En este mismo sentido, la propuesta comprendió también la reducción al mismo número de días del plazo para la contestación de la demanda, respetando con ello el principio de igualdad procesal de las partes. Evidentemente dicha reforma no prosperó.

Con la finalidad de que la reducción de los plazos sea congruente con el marco normativo en general, esto es, para respetar la opción del particular bien sea para intentar el recurso de revocación a que se refiere el Código Fiscal de la Federación o para promover directamente el juicio contencioso administrativo, el expositor consideró conveniente la reducción del plazo para la interposición de dicho recurso de igual forma a 15 días hábiles.

Por último, por cuanto hace al término para ampliar la demanda y para dar contestación a dicha ampliación, el expositor propuso que el plazo se redujera a 10 días hábiles para ambos supuestos.

Por cuanto hace a la sustanciación del juicio en la vía sumaria, el Magistrado Hidalgo Ezquerro sostuvo en su disertación la necesidad de que el juicio que se analiza en este trabajo fuera sustanciado y resuelto por un sólo Magistrado. Asimismo, señala que la colegiación en la emisión de las sentencias si bien es cierto enriquece jurídicamente el contenido del fallo, se dilata considerablemente

---

<sup>16</sup> Adición de un párrafo al artículo 13 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, “XVII Congreso Nacional de Magistrados”, Mesa B, Juicio Sumario, agosto del 2008.

el dictado de la resolución correspondiente. Sobre este particular se estima, a título personal, que el dejar en manos de un sólo magistrado la preparación y el dictado del fallo respectivo, se pueden afectar otros aspectos procesales, como la garantía de acuciosidad (revisión de tres personas), aunque definitivamente se requiere la intervención jurisdiccional unitaria para acortar los plazos procesales y agilizar la impartición de la justicia administrativa.

La resolución dictada por el Magistrado Unitario, sostiene el expositor, podría ser impugnada ante el Pleno de la Sala Regional a la que se encuentre adscrito dicho juzgador “a condición de que el acto impugnado en juicio no sea la resolución de un recurso administrativo”. Esta propuesta no fue considerada propiamente en el decreto de reformas de diciembre del 2010.

Se observa que ambos expositores sostienen en sus propuestas la necesidad de que el juicio en la vía sumaria sea sustanciado y resuelto de manera unitaria por un sólo Magistrado; sobre este particular, se reiteran los comentarios que se realizaron anteriormente en el presente trabajo en el sentido de que la creación de órganos jurisdiccionales unitarios en materia de Contencioso Administrativo generaría sin duda alguna, un impacto en el gasto y en el presupuesto asignado al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Por otro lado, se observa que gran parte de las ideas expuestas por los Magistrados citados en el presente apartado fueron acogidas por el decreto de reformas del 10 de diciembre del 2010 tal y como se observará más adelante.

**II.2.-** Proceso legislativo previo al “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”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de diciembre del 2010.

**II.2.1.-** “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 1-a, 13, 66, 67, 68 y 70; se adiciona el capítulo XI denominado ‘De la Vía Sumaria’ al título segundo, que comprende el artículo 58 T y se deroga el artículo 69 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo”, presentada por diversos

Senadores de la República de los Grupos Parlamentarios de los partidos políticos de Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Revolucionario Institucional.

El 3 de diciembre del 2009, fue publicada en la Gaceta del Senado de la República la iniciativa que se indica en el presente apartado<sup>17</sup>, la cual fue presentada por los CC. Senadores de la República Gustavo Enrique Madero Muñoz, Minerva Hernández Ramos, José Isabel Trejo Reyes y Renán Cleominio Zoreda Novelo.

En la exposición de motivos correspondiente, los CC. Senadores sostuvieron que dada “la cantidad de demandas que actualmente ingresan a este Tribunal (Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), provoca que el tiempo en que se desarrolla el procedimiento contencioso administrativo, sea en muchas ocasiones mayor a dos años, lo que implica un cuestionamiento inconveniente a la impartición de justicia en la materia, al resolverse los asuntos después de un prolongado lapso independientemente del carácter complejo o simple de la tramitación del juicio o del grado de dificultad para su resolución, lo que desde luego atenta contra la garantía de justicia pronta y expedita contenida en el artículo 17 constitucional.”

Derivado de lo anterior, los CC. Senadores propusieron en la iniciativa que se comenta, diversas adecuaciones al procedimiento contencioso administrativo para aquellos juicios que representan un contenido menos complicado. Las adecuaciones que se indican en la iniciativa tendrían como finalidad “simplificar la tramitación y abreviar los plazos para obtener una solución pronta a la controversia”; lo anterior, mediante la incorporación a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, del juicio en la vía sumaria.

En términos de la exposición de motivos que se comenta, se busca que el juicio en la vía sumaria represente un medio procesal más ágil para la resolución del juicio de nulidad en aquellos casos en que el contenido del asunto no sea tan complejo y el importe o monto sea reducido.

---

<sup>17</sup> [www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx) (fecha de consulta 22 de febrero 2011)

En términos de la propia iniciativa, el 70% de los asuntos que se litigan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tienen una cuantía inferior a los quinientos mil pesos; por lo que los Senadores propusieron en su proyecto la necesidad de que los juicios administrativos inferiores a cinco salarios mínimos elevados al año (cien mil pesos aproximadamente) fueran tramitados en la vía sumaria con la finalidad de mitigar la carga de trabajo y agilizar la impartición de la justicia administrativa.

Se estima en el plano personal que los legisladores fueron atinados en cuanto a precisar en su proyecto que además del contenido y cuantía de los asuntos susceptibles de ser tramitados en la vía sumaria administrativa, se debían identificar los supuestos en que, una vez dictada la sentencia, la probabilidad de recurrirla sea reducida y que una vez firme esta última “sea también ágil y puntual su cumplimiento.”

En la exposición de motivos correspondiente al proyecto que se comenta, los Senadores basaron su propuesta en las directrices siguientes:

- “a) Identificar los supuestos de procedencia de la vía sumaria en que, objetivamente, se asegure el logro de las finalidades antes mencionadas;
- b) Precisar un monto adecuado que identifique su relativa importancia cuantitativa;
- c) Confirmar que la pretensión deducida en juicio sea exclusivamente de anulación del acto impugnado, lo que facilitará dar certeza al cumplimiento de la sentencia;
- d) Reducir los supuestos en que se requiera la ampliación de la demanda y con ello, de los puntos cuestionados o, en el supuesto extremo que se presente, exista la alternativa de notificación ágil de las incidencias del juicio, y
- e) Disminuir los casos en que se planteen cuestiones incidentales que dilaten el proceso o que alternativamente, las susodichas incidencias sólo puedan ser formuladas, tan luego quede fijada la litis.”

En apreciación de los legisladores encargados de presentar el proyecto de decreto, además del monto para delimitar la procedencia de la vía sumaria, en la exposición de motivos se dilucida sobre el tipo de resoluciones que serían

susceptibles de ser recurridas en vía sumaria; sobre el particular, los CC. Senadores proponentes destacan los actos administrativos de imposición de multas por infracción a normas administrativas federales, de entre las que sobresalen por su frecuencia, las multas de tránsito federal, las impuestas en los procedimientos seguidos ante la Procuraduría Federal del Consumidor y las de naturaleza fiscal. En este sentido, los legisladores estimaron que abrir el juicio en la vía sumaria resultaría “indiscutiblemente favorable” a los intereses de los particulares, solicitantes de la justicia administrativa.

El segundo grupo de resoluciones objeto de impugnación en la vía sumaria estaría conformado por las resoluciones eminentemente fiscales en las que se determinan contribuciones federales con importes bajos, así como los actos de ejecución para hacerlos efectivos.

El tercer grupo de resoluciones objeto de impugnación en la vía sumaria estaría integrado por las resoluciones que requieran el pago de una fianza o, en general, de una garantía otorgada a las autoridades fiscales para asegurar el pago de contribuciones federales.

El cuarto grupo de resoluciones se conformaría por las resoluciones recaídas a algún recurso administrativo, cuando la resolución recurrida sea alguna de las mencionadas anteriormente, con la condición de que el importe de la resolución recurrida no exceda el criterio de la cuantía a que se refiere la exposición de motivos correspondiente.

El quinto y último grupo de resoluciones contra las cuales sería procedente el juicio administrativo en la vía sumaria consistiría, de acuerdo con la iniciativa, en aquellas resoluciones dictadas en contravención a una tesis de jurisprudencia en materia de constitucionalidad de leyes. Sobre este particular, los legisladores encargados de sustentar el proyecto de decreto, consideraron que en estos casos sería ocioso generar la necesidad del particular de iniciar un procedimiento

evidentemente engorroso y prolongado ante una resolución dictada en violación a un criterio sostenido por el Poder Judicial de la Federación en tratándose de la constitucionalidad de leyes federales.

A este respecto, se estima necesario hacer hincapié en el hecho de que en el decreto de reformas del 10 de diciembre del 2010 además de las resoluciones dictadas en contravención a una tesis de jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de inconstitucionalidad de leyes, el juicio administrativo en la vía sumaria también es procedente en contra de aquellas resoluciones administrativas dictadas en contravención a una jurisprudencia emitida por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

De forma complementaria, los legisladores proponentes consideraron importante incorporar en el proyecto de decreto la procedencia del juicio en la vía sumaria en los casos en que la impugnación comprendiera más de una de las resoluciones previstas en la exposición de motivos correspondiente, con la condición de que el monto del crédito principal o cada uno de los actos recurridos no rebase el tope económico indicado en el proyecto; situación esta última que no se concretó en el citado decreto de reformas.

Para agilizar la fijación de la litis, los legisladores proponentes establecieron la reducción de los plazos de presentación de la demanda y de contestación de la misma, de 45 a 20 días. Asimismo, el proyecto contiene reglas simplificadas para la presentación de pruebas y la interposición de incidentes.

Una de las preocupaciones de los legisladores encargados de presentar el proyecto de decreto, consistió en establecer un mecanismo para agilizar y dar certeza en el cierre de la fase de instrucción. Para tal efecto, en la exposición de motivos correspondiente se estableció que en el mismo auto en que se admita la demanda el magistrado instructor señalara día y hora en que se dictaría el cierre



de la instrucción. El plazo para cerrar la instrucción, en términos de la iniciativa que se estudia en este apartado, no excedería de sesenta días (siguientes a la admisión de la demanda). En el acto del cierre de la instrucción, con o sin presencia de las partes, se revisarían las actuaciones, se recibirían los alegatos y se confirmaría la procedencia o no de cerrar la instrucción.

En términos del proyecto, en caso de que un expediente se encontrara concluido sería responsabilidad del Magistrado Instructor declarar el cierre de la instrucción, y notificar a las partes que se procedería a dictar la sentencia correspondiente.

Por cuanto hace a la sentencia, a diferencia de las propuestas de los Magistrados contenidas en el apartado II.1 del presente trabajo en el sentido de crear órganos unitarios con la carga presupuestaria que ello implica, los legisladores consideraron que la misma podría ser dictada por “el propio Magistrado Instructor actuando como unitario”, a efecto de potenciar notablemente los recursos humanos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Otro aspecto novedoso propuesto por los legisladores consistió en reducir a un mes el plazo de la autoridad demandada para dar cumplimiento a la sentencia correspondiente.

Adicionalmente a las reformas a la ley para incorporar a la misma el juicio en la vía sumaria, los legisladores realizan una importante reflexión en el sentido de que tanto las reformas que se estudian en el presente trabajo como las correspondientes al juicio en línea, mismas que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 12 de junio del 2009, serían inútiles sin realizar reformas al esquema de notificaciones previsto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

En apreciación de los legisladores encargados de la elaboración del proyecto de reformas los beneficios de los nuevos juicios (en línea y en la vía sumaria) se

verían diluidos si paralelamente no se modifica el mecanismo de notificaciones previsto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Algunos argumentos empleados por los legisladores para modificar el esquema actual de las notificaciones realizadas en el campo administrativo son las siguientes:

a).- Las reglas contenidas en el apartado correspondiente de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo “ya no resultan acordes” con las circunstancias actuales del Contencioso Administrativo;

b).- Son muchos los supuestos bajo los cuales el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa debe llevar a cabo notificaciones personales a los particulares;

c).- Si bien es cierto es posible emplear el correo certificado con acuse de recibo, los legisladores sostienen en su proyecto que dicho medio “ya no es eficaz” por las dilaciones que presenta y por las incertidumbres que genera;

d).- Las deficiencias que presenta el correo certificado se reflejan no sólo en las notificaciones que deben realizarse a los particulares sino también en las que deben despacharse a las autoridades demandadas, y

e).- Las notificaciones que se practican por lista son imprecisas y confusas, lo que ha generado un listado electrónico regulado insatisfactoriamente.

En virtud de los argumentos anteriores, se concluye que el proyecto de decreto propone simplificar en la medida de lo posible, el sistema de notificaciones con la finalidad de generar una reforma integral que favorezca la aplicación ágil y eficiente de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, sobre todo por cuanto hace al juicio administrativo federal en la vía sumaria.

En este sentido, en el proyecto de reformas los legisladores propusieron reducir las hipótesis de notificaciones personales a los particulares y por oficio a las autoridades a los supuestos más significativos.

Asimismo, se postuló ampliar la cobertura del boletín electrónico como la herramienta por excelencia para practicar notificaciones tanto a los particulares como a las autoridades.

**II.2.2.-** “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo”, presentada por el C. Senador de la República José Isabel Trejo Reyes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

El día 10 de diciembre del 2009, fue publicada en la Gaceta del Senado de la República la iniciativa que se indica en el presente apartado<sup>18</sup>, la cual fue presentada el C. Senador de la República José Isabel Trejo Reyes, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional. Dicho legislador participó de igual forma en la presentación de la iniciativa referida en el apartado anterior.

El contenido del proyecto de decreto que se comenta es coincidente en gran medida con la iniciativa a que se refiere el apartado anterior, sobre todo en cuanto a los supuestos bajo los cuales el juicio en la vía sumaria es procedente. La iniciativa propone acotar plazos procesales como los correspondientes al desahogo de la prueba pericial, a la interposición de incidentes y al cierre de la instrucción.

Una diferencia palpable con el proyecto presentado el 3 de diciembre del 2010, consiste en que el Senador Trejo Reyes propuso que cuando el juicio sumario sea promovido por personas morales que formen parte del sistema financiero en términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta o bien, tengan el carácter de controladoras o controladas en términos del ordenamiento citado el juicio propuesto sería resuelto por la Sala Regional competente “de manera colegiada”, igual regla se observaría para el caso de que el actor residiera en el extranjero o se atacaran resoluciones emitidas por la Administración General de Grandes Contribuyentes. Estas disposiciones aunque acertadas, no fueron valoradas para su incorporación en el decreto de reformas de referencia.

---

<sup>18</sup> [www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx) (fecha de consulta 22 de febrero 2011)

Asimismo, la iniciativa contempla cambios importantes al mecanismo de notificaciones previsto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, mismos que se analizan de forma somera y en conjunción con las reformas que incorporan el juicio sumario a la citada ley en la parte final de este estudio.

**II.2.3.-** Dictámenes de las comisiones competentes de las cámaras de Senadores y de Diputados a las iniciativas indicadas.

**II.2.3.1.-** Dictamen de la Cámara de Senadores.

En la sesión ordinaria del Pleno de la Cámara de Senadores de fecha 20 de abril de 2010 fue discutido y aprobado (con 88 votos a favor y en primera lectura) el proyecto elaborado por las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público; de Justicia y de Estudios Legislativos, Segunda que contiene 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”<sup>19</sup>.

Para lograr un mayor entendimiento al contenido del proyecto de decreto de referencia, se estima necesario hacer referencia a los antecedentes contenidos en el mismo:

a).- Adicionalmente a la iniciativa presentada el 3 de diciembre del 2009 por diversos legisladores de los Grupos Parlamentarios de los partidos políticos de Acción Nacional, del Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática, el proyecto de dictamen incluyó también la iniciativa para reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de las leyes Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, presentada por el Senador José Isabel Trejo Reyes del Partido Acción Nacional, en la sesión de la Cámara de Senadores del 10 de diciembre del 2009, la cual fue turnada a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público;

---

<sup>19</sup> [www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx) (fecha de consulta 22 de febrero 2011)

de Justicia, y de Estudios Legislativos, Segunda, para su análisis y dictaminación correspondientes, y

b).- El 6 de abril de 2010 la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores acordó modificar el turno que se dio a la iniciativa presentada el 3 de diciembre del 2009 referida en el inciso anterior, a efecto de ampliar su turno a la Comisión de Hacienda y Crédito Público con la finalidad de que esta última enriqueciera el contenido del dictamen.

En las consideraciones SEGUNDA a CUARTA contenidas en el Dictamen votado en la Cámara de Senadores, las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público; de Justicia y de Estudios Legislativos, Segunda señalaron que:

**“SEGUNDA.** Estas Comisiones Dictaminadoras coinciden plenamente en la necesidad de atender la actual demanda social de los juicios contenciosos administrativos federales, estableciéndose medidas para el fortalecimiento de los procedimientos y la reducción de plazos, en aras de respetar la celeridad que debe preponderar en la impartición de justicia con la que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa debe actuar.

**TERCERA.** Las que dictaminan estiman acertado otorgar la posibilidad a los particulares para que puedan impugnar las resoluciones definitivas de ‘menor cuantía’ haciendo uso de un ‘juicio en la vía Sumaria’, lo cual será benéfico para todas las partes que intervienen en el desarrollo del juicio contencioso administrativo federal, puesto que los juicios se tramitarán de manera Unitaria, en vez de Colegiadamente, evitando dilaciones innecesarias.

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.

**CUARTA.** Estas Comisiones Dictaminadoras consideran necesario determinar que no sea optativo el juicio contencioso administrativo en la vía sumaria, sino que en los supuestos procedentes, el trámite se realice en esta vía, de conformidad a lo dispuesto por el Capítulo XI del Título II de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Lo anterior, en virtud que con ello se dará certeza jurídica al gobernado, en relación con el procedimiento precedente para la tramitación del juicio.

Por otro lado, estas Dictaminadoras consideran que en aras de que la impartición de justicia sea general, pronta y expedita, todos los supuestos en que exista jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o del Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, proceda el juicio

en la vía sumaria, sin importar el límite de la cuantía, ya que resultaría paradójico que se requiera un juicio tradicional para cuestiones que han sido resueltas con anterioridad por las instancias superiores.”

### **II.2.3.2.-** Dictamen de la Cámara de Diputados.

En la sesión del 22 de abril del 2010, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados dio cuenta con la Minuta con Proyecto de “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”, proveniente de la Cámara de Senadores.

Previos trámites legislativos, en la sesión ordinaria del Pleno de la Cámara de Diputados de fecha 3 de noviembre del 2010 fue discutido y aprobado (con 345 votos a favor, 10 en contra y 5 abstenciones) la minuta de referencia<sup>20</sup>.

En el dictamen indicado en el párrafo anterior, la Comisión de Hacienda y Crédito Público (encargada de la elaboración del dictamen respectivo) realizó diversas valoraciones relacionadas con el juicio en la vía sumaria, mismas que por su importancia se analizan a continuación.

En primer término, la Comisión dictaminadora coincidió con las comisiones competentes de su colegisladora en la necesidad de que las instituciones legales acaten y observen los principios que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sobre todo en tratándose de la impartición de justicia “pronta y expedita”; en este sentido, dicha Comisión consideró acertada la intención contenida en la minuta de crear un nuevo mecanismo jurisdiccional sumario, aplicable a casos determinados que otrora se ventilaban mediante el juicio administrativo tradicional, lo que generaba tardanza y rezago en la resolución de los mismos.

---

<sup>20</sup> [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx), apartado “gaceta parlamentaria” (fecha de consulta 22 de febrero 2011)

Por cuanto hace a los plazos, la Comisión dictaminadora señaló en el dictamen que si bien es cierto dichos plazos se acotan, el juicio en la vía sumaria contiene “todos los mecanismos” para asegurar una impartición de justicia administrativa objetiva, imparcial y sin dilación; circunstancias que fortalecen el Estado de Derecho y el sistema jurisdiccional del Contencioso Administrativo a nivel federal.

Como puntos trascendentes de la minuta, la Comisión de Hacienda y Crédito Público resaltó la procedencia del juicio en la vía sumaria en tratándose de asuntos de cuantía menor y de aquellos cuyo criterio de resolución haya sido definido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación o por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa mediante una tesis de jurisprudencia.

Asimismo, la Comisión dictaminadora señaló en el documento correspondiente que se “reitera la necesidad de legislar favorablemente la Minuta que nos ocupa si se pone atención en el cúmulo de asuntos que día con día se ventilan ante las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pues tan sólo durante el año de 2009 se examinaron 1163 asuntos, siendo un 18% mayor que el año precedente. Por su parte, las Salas Regionales dieron ingreso a 136 mil 364 asuntos nuevos que se sumaron a los 106 587 que venían rezagados, dando un total de 242,951.” (sic)

En virtud de las cifras anteriores, la Comisión dictaminadora consideró oportuna la incorporación a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo de la figura del juicio en la vía sumaria, a efecto de que los órganos jurisdiccionales encargados de la impartición de justicia administrativa simplifiquen y agilicen la resolución de los expedientes a su cargo, cuando éstos se ajusten a alguno de los supuestos indicados en el proyecto de decreto.

Por otra parte, la Comisión de Hacienda y Crédito Público señaló en el dictamen correspondiente a la minuta que “las reformas legales propuestas dan plena

vigencia al principio constitucional de impartir justicia de forma pronta y expedita, en un contexto mucho menos costoso y más breve en el tiempo, todo ello en un marco de legalidad y fortalecimiento al Estado de Derecho.” (sic)

Asimismo dicha Comisión consideró que las reformas contenidas en la minuta beneficiarían a sectores poco favorecidos de la población que carecen de recursos económicos para cubrir los honorarios de un abogado especializado durante el tiempo que dure el juicio tradicional, como es el caso de los pensionados, asalariados o pequeñas empresas, “quienes se verán favorecidas al resolverse en menor tiempo las controversias que se ventilen en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.”

Por cuanto hace a la transitoriedad del proyecto, la Cámara de Diputados consideró oportuno modificar el artículo tercero transitorio del mismo en virtud de que la Comisión dictaminadora consideró “fundamental” que el acceso a la justicia administrativa fuera igual para todos los ciudadanos y por tanto, estimó necesario que el juicio en línea<sup>21</sup> debía incluir necesariamente al juicio en la vía sumaria.

En este sentido, la Comisión dictaminadora modificó el artículo transitorio de referencia, generándose la necesidad de devolver el proyecto a la Cámara de Senadores (Cámara de origen) para su aprobación; lo anterior, en términos del artículo 72, inciso e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Una vez recibida la minuta con las modificaciones y adiciones propuestas por la Cámara de Diputados, el Pleno de la Cámara de Senadores aprobó dichas modificaciones y adiciones el 18 de noviembre del 2010, con 73 votos a favor y 1 abstención, pasando al Ejecutivo Federal para los efectos correspondientes.

El Presidente de la República mandó promulgar el decreto respectivo el 10 de diciembre del 2010.

---

<sup>21</sup> Cuya incorporación a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se realizó mediante las reformas contenidas en el decreto correspondiente, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 12 de junio del 2009.



Para lograr una mayor comprensión de las modificaciones que realizó la Cámara de Diputados a la minuta que le fue remitida por la Cámara de Senadores y que generó su devolución a esta última para los efectos del artículo 72, inciso e) constitucional, se expone un cuadro comparativo con los cambios que se comentan al artículo TERCERO transitorio del proyecto:

<b>Minuta enviada por la Cámara de Senadores a la Cámara de Diputados.</b>	<b>Dictamen a la Minuta enviada por la Cámara de Senadores a la Cámara de Diputados, elaborado por la Comisión de Hacienda y Crédito Público.</b>
<p>“<b>TERCERO.-</b> Las disposiciones relativas al Juicio en la vía Sumaria, previstas en el Capítulo XI del Título II que se adiciona a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, entrarán en vigor a partir de los ciento ochenta días siguientes, a la fecha de publicación de este Ordenamiento.</p> <p>Los juicios que se encuentren en trámite ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al momento de entrar en vigor el Capítulo XI del Título II a que se refiere el párrafo anterior, continuarán substanciándose y se resolverán conforme a las disposiciones vigentes a la fecha de presentación de la demanda.”</p>	<p>“<b>TERCERO.-</b> Las disposiciones relativas al Juicio en la Vía Sumaria, previstas en el Capítulo XI del Título II que se adiciona a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y los artículos 1º, fracción III, 65, 66, 67, 68, 69 y 70 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y 41, fracción XXX de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que se reforman conforme al presente Decreto, entrarán en vigor a partir de los 240 días naturales siguientes, a la fecha de publicación de este ordenamiento.</p> <p>Asimismo, el Tribunal deberá realizar las acciones que correspondan, a efecto de que el Juicio en Línea, inicie su operación a partir de los 240 días naturales siguientes, a la fecha de publicación de este ordenamiento.</p> <p>Los juicios que se encuentren en trámite ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al momento de entrar en vigor el Capítulo XI del Título II a que se refiere el párrafo anterior, continuarán substanciándose y se resolverán conforme a las disposiciones vigentes a la fecha de presentación de la demanda.”</p>

**Capítulo III.- Análisis al contenido 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”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de diciembre del 2010.”**

El pasado 10 de diciembre de 2010 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto de reformas y adiciones a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que se indica en el presente apartado, y por el cual, fue incorporado a dicha ley el juicio contencioso administrativo federal en la vía sumaria.

El juicio en la vía sumaria se encuentra regulado en los artículos 58-1 a 58-15, adicionados por el decreto que se comenta; la vigencia del decreto comenzará “a partir de los 240 días naturales siguientes, a la fecha de publicación de este ordenamiento”, en términos del artículo TERCERO transitorio del propio decreto.

En el presente capítulo se realiza un análisis del juicio en la vía sumaria partiendo de dos directrices: la primera consiste en el estudio de los supuestos bajo los cuales dicho juicio es procedente; la segunda, consiste en un comparativo de los plazos procesales del juicio en la vía tradicional y el juicio en la vía sumaria.

Se estima importante señalar que el decreto de reformas objeto de este trabajo acoge las ideas sostenidas tanto por los Magistrados expositores del tema “juicio en la vía sumaria” en el Congreso Nacional de Magistrados, “Visión del Contencioso Administrativo Federal ante los retos del cambio social 2008” como por los legisladores encargados de elaborar y presentar las iniciativas de reformas a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo ante el Pleno la Cámara de Senadores. En este sentido, se estima, en el plano personal, que el decreto de reformas que se comenta contiene una pluralidad de ideas enriquecida por los puntos de vista de los poderes Ejecutivo y Judicial, situación que debe proyectar un escenario de viabilidad procesal en la aplicación del juicio contencioso administrativo federal en la vía sumaria.

Por citar una referencia doctrinaria respecto a los juicios sumarios, el procesalista Piero Calamandrei ha sostenido que dichos juicios se caracterizan principalmente por ser procedimientos “en los cuales la cognición tiene lugar en forma compendiosa y abreviada”<sup>22</sup>, situación que, se estima, queda reflejada en las reformas objeto del presente trabajo, tal y como quedará evidenciado más adelante.

El artículo 58-2 del decreto de reformas establece lo siguiente:

**“Artículo 58-2.** Cuando se impugnen resoluciones definitivas cuyo importe no exceda de cinco veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al año al momento de su emisión, procederá el Juicio en la vía Sumaria siempre que se trate de alguna de las resoluciones definitivas siguientes:

**I.** Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, por las que se fije en cantidad líquida un crédito fiscal;

**II.** Las que únicamente impongan multas o sanciones, pecuniaria o restitutoria, por infracción a las normas administrativas federales;

**III.** Las que exijan el pago de créditos fiscales, cuando el monto de los exigibles no exceda el importe citado;

**IV.** Las 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, ó

**V.** Las recaídas a un recurso administrativo, cuando la recurrida sea alguna de las consideradas en los incisos anteriores y el importe de esta última, no exceda el antes señalado.

También procederá el Juicio en la vía Sumaria cuando se impugnen 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, o a una jurisprudencia del Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.”

---

<sup>22</sup> DE PINA Rafael, Diccionario de Derecho, página 338, Ed. Porrúa, México, año 2000.

Derivado de lo anterior, el primer supuesto de procedencia del juicio contencioso administrativo en la vía sumaria consiste en que este último se promueva en contra de las resoluciones definitivas que se indican en las fracciones I. a V. del artículo 58-2, cuyo monto no rebase el equivalente a cinco veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al año al momento de la emisión de cualquiera de las citadas resoluciones, esto es, la cantidad de \$109,171.50 (ciento nueve mil ciento setenta y un pesos 50/100 M.N.).

El citado importe se calcula considerando que el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal es de \$59.82 (cincuenta y nueve pesos 82/100 M.N.)<sup>23</sup>, el cual, multiplicado por cinco representa un importe de \$299.10 (doscientos noventa y nueve pesos 10/100 M.N.), y éste, elevado al año (por 365 veces), arroja la cantidad que se indica en el párrafo anterior.

En este sentido, se parte del supuesto de que sólo las resoluciones cuyo monto no rebase la cantidad antes señalada y estén contempladas en las cinco fracciones del citado artículo 58-2 serán susceptibles de ser recurridas en la vía sumaria. A continuación, se realiza un análisis de las resoluciones contenidas en el artículo de referencia:

**I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, por las que se fije en cantidad líquida un crédito fiscal;**

En términos del artículo 4, último párrafo de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, “Se entiende por autoridades fiscales federales incluso a las coordinadas respecto de los ingresos fiscales de carácter federal, así como a los organismos federales fiscales autónomos, como el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto Nacional del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores.”

---

<sup>23</sup> “Resolución del H. Consejo de Representantes de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos que fija los salarios mínimos generales y profesionales vigentes a partir del 1 de enero de 2011”, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 2010.

En este sentido, las resoluciones previstas en dicha fracción son aquellas que dicten las autoridades fiscales que integran al Fisco Federal, en el caso particular, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o bien, las pronunciadas por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto Nacional del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT) por las que se fije un crédito fiscal en cantidad líquida.

Ahora bien, por cuanto hace al concepto de “crédito fiscal” la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que por dicho concepto “se entiende, en general el adeudo que el gobernado tiene con el Estado, sin que importe la índole o situación jurídica del deudor, ni la fuente de la obligación, la que puede derivar de una norma tributaria, de la actividad del Estado, o de la determinación de los propios contribuyentes.”<sup>24</sup>

Los ejemplos más representativos de este tipo de resoluciones, atendiendo a la doctrina y a la definición que sobre el concepto de “crédito fiscal” ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, son los requerimientos de pago de algún crédito fiscal por parte del Servicio de Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en cantidad líquida (impuestos federales) o bien, las cuotas obrero-patronales determinadas por el IMSS<sup>25</sup> y las aportaciones a la vivienda a cargo del INFONAVIT<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> AUTODETERMINACIÓN DE CONTRIBUCIONES. LA CANTIDAD QUE EL CONTRIBUYENTE COMUNIQUE AL FISCO COMO MONTO DE SU ADEUDO CONSTITUYE UN CRÉDITO FISCAL, PREVIA RATIFICACIÓN O RECTIFICACIÓN DE LA AUTORIDAD FISCAL. Novena Época, Registro: 188680, instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XIV, Octubre de 2001, Materia(s): Administrativa, Tesis: VI.2o.A.6 A, Página: 1089

<sup>25</sup> SEGURO SOCIAL. EL ARTÍCULO 22 DEL REGLAMENTO PARA EL PAGO DE CUOTAS RELATIVO, QUE ESTABLECE QUE EL INSTITUTO DETERMINARÁ EN CANTIDAD LÍQUIDA LAS CUOTAS OMITIDAS Y FORMULARÁ LA CÉDULA DE LIQUIDACIÓN CORRESPONDIENTE, NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA. Novena Época, Registro: 187385, Instancia: Segunda Sala, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XV, Marzo de 2002, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: 2a./J. 18/2002, Página: 300

<sup>26</sup> INFONAVIT. LAS APORTACIONES PATRONALES TIENEN EL CARÁCTER DE CONTRIBUCIONES Y SE RIGEN POR EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL. Novena Época, Registro: 195855, Instancia: Pleno, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, VIII, Julio de 1998, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: P./J. 35/98, Página: 28

II. Las que únicamente impongan multas o sanciones, pecuniaria o restitutoria, por infracción a las normas administrativas federales;

Por virtud de la reforma apuntada, los particulares podrán hacer uso de este nuevo juicio sumario cuando le sean impuestas multas cuyo importe no rebase el equivalente a \$109,171.50; por citar algunos ejemplos, a continuación se señalan algunas leyes federales que prevén multas por infracción a sus disposiciones, a saber:

### **Ley Federal de Protección al Consumidor.**

En términos de la iniciativa de reformas presentada ante el Pleno del Senado de la República el 3 de diciembre del 2010, las multas impuestas por la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO) al amparo de la ley supracitada son reiteradamente recurridas por los particulares. Sin embargo, los legisladores encargados de elaborar y presentar dicho proyecto no reflejaron en la exposición de motivos algún dato estadístico que permita corroborar dicha circunstancia.

Sin perjuicio de lo anterior en términos del “Informe Anual 2009” de la PROFECO, en dicho periodo se concluyeron a escala nacional 14,900 Procedimientos por Infracciones a la Ley (Federal de Protección al Consumidor), lo que arrojó un monto de 467 millones de pesos por concepto de imposición de multas a proveedores incumplidos<sup>27</sup>.

El artículo 25, fracción II, establece que la PROFECO, para el desempeño de las funciones que le otorga la ley de referencia, podrá aplicar diversas medidas de apremio de entre las que se encuentran la imposición de multas. En términos del citado artículo, dichas multas oscilan entre los \$198.87 y los \$19,887.70. Asimismo, la fracción III del citado artículo 25 establece que “En caso de que

---

<sup>27</sup> Página electrónica de la Procuraduría Federal del Consumidor, [http://www.profeco.gob.mx/n\\_institucion/inf\\_des/inf\\_anual09.pdf](http://www.profeco.gob.mx/n_institucion/inf_des/inf_anual09.pdf) (fecha de consulta 22 de junio 2011)

persista la infracción podrán imponerse nuevas multas por cada día que transcurra sin que se obedezca el mandato respectivo, hasta por \$7,995.08.”

El artículo 127 de la ley que se comenta, establece un catálogo de supuestos o conductas cuyo incumplimiento es sancionado mediante la aplicación de multas por parte de la PROFECO. Dentro de dichos supuestos o conductas se encuentran la no exhibición de forma “notoria y visible” del monto total a pagar por los bienes, productos o servicios que el proveedor ofrezca al consumidor; la no comparecencia a la audiencia de conciliación a que se refiere el artículo 111 de dicha ley; la falta de rendición del informe relacionado con los hechos expuestos por el consumidor; entre otros.

Derivado de lo anterior, considerando los datos estadísticos reflejados en el “Informe Anual 2009” emitido por la PROFECO y el monto oscilante de las multas que pueden ser impuestas por dicho organismo descentralizado, se puede presumir cierta la afirmación de los CC. Senadores de la República contenida en el proyecto de reformas en el sentido de que este tipo de multas son frecuentemente recurridas.

### **Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.**

El artículo 82 señala que la Comisión Nacional (para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros), para el desempeño de las funciones previstas en la ley de referencia podrá hacer uso de diversas medidas de apremio, de entre las que se encuentran las multas.

Así, el artículo 93 de la ley que se comenta establece que “el incumplimiento o la contravención a las disposiciones previstas en esta ley (de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros), será sancionado con multa que impondrá administrativamente la Comisión Nacional (para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros), tomando como base el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, en el momento de cometerse la infracción de

que se trate.” Por otra parte, el artículo 94 de la ley de referencia, establece los parámetros para determinar las multas aplicables a las instituciones financieras en salarios mínimos, dependiendo de la gravedad de la conducta.

Adicionalmente a las leyes federales, existen otros ordenamientos considerados como “normas administrativas federales” por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y cuyo incumplimiento genera la imposición de multas de contenido monetario<sup>28</sup>.

Tal es el caso de las boletas en las que se imponen multas por violación al Reglamento sobre el Peso, Dimensiones y Capacidad de los Vehículos de Autotransporte que transitan en los caminos y puentes de jurisdicción federal<sup>29</sup>. En términos de la tesis Tesis XVI. 1º (III Región) 2ª, dichas boletas “son resoluciones definitivas que actualizan el supuesto de procedencia indicado” en la fracción III del artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y por tanto, en la fracción II del artículo 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, cuando el monto sea el referido en el párrafo primero de este último precepto.

Se estima que los ordenamientos legales, reglamentarios y administrativos que componen el universo de las normas administrativas federales son variados; en este sentido, corresponderá a la experiencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa verificar la procedencia del juicio sumario cuando el particular haga uso de la fracción II del artículo 58-2.

Finalmente, es importante señalar que después de una búsqueda minuciosa no se encontró algún concepto específico que defina la integración de la “normas administrativas federales”.

---

<sup>28</sup> “BOLETAS EN LAS QUE SE IMPONE UNA MULTA POR INFRACCIÓN AL REGLAMENTO SOBRE EL PESO, DIMENSIONES Y CAPACIDAD DE LOS VEHÍCULOS DE AUTOTRANSPORTE QUE TRANSITAN EN LOS CAMINOS Y PUENTES DE JURISDICCIÓN FEDERAL. SON RESOLUCIONES DEFINITIVAS Y, POR TANTO, EN SU CONTRA PROCEDE EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL.” Novena Época, Registro 168, 198, Instancia. Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXIX, enero 2009, Tesis XVI. 1º (III Región)2A, página 2663.

<sup>29</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero de 1994.



III. Las que exijan el pago de créditos fiscales, cuando el monto de los exigibles no exceda el importe citado;

En este supuesto, el pago del crédito fiscal se exige mediante la iniciación del procedimiento administrativo de ejecución regulado en el Código Fiscal de la Federación por parte de las autoridades fiscales. Por cuanto hace al procedimiento administrativo de referencia se estima importante realizar las siguientes acotaciones:

1.- El artículo 127 del Código Fiscal de la Federación establece lo siguiente:

**“Artículo 127.** Cuando el recurso de revocación se interponga porque el procedimiento administrativo de ejecución no se ajustó a la Ley, las violaciones cometidas antes del remate, sólo podrán hacerse valer ante la autoridad recaudadora hasta el momento de la publicación de la convocatoria de remate, y dentro de los diez días siguientes a la fecha de publicación de la citada convocatoria, salvo que se trate de actos de ejecución sobre bienes legalmente inembargables o de actos de imposible reparación material, casos en que el plazo para interponer el recurso se computará a partir del día hábil siguiente al en que surta efectos la notificación del requerimiento de pago o del día hábil siguiente al de la diligencia de embargo.

Si las violaciones tuvieron lugar con posterioridad a la mencionada convocatoria o se tratare de venta de bienes fuera de subasta, el recurso se hará valer contra la resolución que finque el remate o la que autorice la venta fuera de subasta.”, y

2.- Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido un criterio acorde con el contenido del artículo 127 arriba transcrito, en el sentido de que las violaciones cometidas en el citado procedimiento administrativo antes del remate “podrán impugnarse sólo hasta que se publique la convocatoria respectiva”<sup>30</sup> mediante el juicio contencioso administrativo.

---

<sup>30</sup> PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN. POR REGLA GENERAL, LAS VIOLACIONES COMETIDAS ANTES DEL REMATE SON IMPUGNABLES MEDIANTE EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO HASTA QUE SE PUBLIQUE LA CONVOCATORIA RESPECTIVA, ACORDE CON EL ARTÍCULO 127, PRIMER PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE JUNIO DE 2006. Novena Época, Registro: 167665; instancia: Segunda Sala, Jurisprudencia, fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXIX, Marzo de 2009, Materia(s): Administrativa, Tesis: 2a.JJ. 18/2009, página: 451

Derivado de lo anterior, antes de hacer uso de la fracción III que se comenta en este apartado, el particular deberá revisar primeramente el monto del crédito determinado mediante el procedimiento administrativo de ejecución y posteriormente, analizar la definitividad que ordena el artículo 127 del Código Fiscal de la Federación para el caso de interponer el recurso de revocación regulado por dicho Código o la definitividad establecida mediante la tesis de jurisprudencia 18/2009 citada.

**IV.** Las 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.

Los artículos 93 y 95 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas establecen lo siguiente:

**“Artículo 93.-** Los beneficiarios de fianzas deberán presentar sus reclamaciones por responsabilidades derivadas de los derechos y obligaciones que consten en la póliza respectiva, directamente ante la institución de fianzas. En caso que ésta no le dé contestación dentro del término legal o que exista inconformidad respecto de la resolución emitida por la misma, el reclamante podrá, a su elección, hacer valer sus derechos ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas; o bien, ante los tribunales competentes en los términos previstos por el artículo 94 de esta Ley. En el primer caso, las instituciones afianzadoras estarán obligadas a someterse al procedimiento de conciliación a que se refiere el artículo 93 Bis de la misma.

En las reclamaciones en contra de las instituciones de fianzas se observará lo siguiente:

**I.-** El beneficiario requerirá por escrito a la institución el pago de la fianza, acompañando la documentación y demás elementos que sean necesarios para demostrar la existencia y la exigibilidad de la obligación garantizada por la fianza.

La institución tendrá derecho a solicitar al beneficiario todo tipo de información o documentación que sean necesarias relacionadas con la fianza motivo de la reclamación, para lo cual dispondrá de un plazo hasta de 15 días naturales, contado a partir de la fecha en que le fue presentada dicha reclamación. En este caso, el beneficiario tendrá 15 días naturales para proporcionar la documentación e información requeridas y de no hacerlo en dicho término, se tendrá por integrada la reclamación.

Si la institución no hace uso del derecho a que se refiere el párrafo anterior, se tendrá por integrada la reclamación del beneficiario.

Una vez integrada la reclamación en los términos de los dos párrafos anteriores, la institución de fianzas tendrá un plazo hasta de 30 días naturales, contado a partir de la fecha en que fue integrada la reclamación para proceder a su pago, o en su caso, para comunicar por escrito al beneficiario, las razones, causas o motivos de su improcedencia;

**II.-** Si a juicio de la institución procede parcialmente la reclamación podrá hacer el pago de lo que reconozca dentro del plazo que corresponda, conforme a lo establecido en la fracción anterior y el beneficiario estará obligado a recibirlo, sin perjuicio de que haga valer sus derechos por la diferencia, en los términos de la siguiente fracción. Si el pago se hace después del plazo referido, la institución deberá cubrir los intereses mencionados en el artículo 95 Bis de esta Ley, en el lapso que dicho artículo establece, contado a partir de la fecha en que debió hacerse el pago, teniendo el beneficiario acción en los términos de los artículos 93 Bis y 94 de esta Ley;

**III.-** Cuando el beneficiario no esté conforme con la resolución que le hubiere comunicado la institución, podrá a su elección, acudir ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas a efecto de que su reclamación se lleve a través de un procedimiento conciliatorio, o hacer valer sus derechos ante los Tribunales competentes, conforme a lo establecido en los términos de los artículos 93 bis y 94 de esta Ley; y

**IV.-** La sola presentación de la reclamación a la institución de fianzas en los términos de la fracción I de este artículo, interrumpirá la prescripción establecida en el artículo 120 de esta Ley.”

**Artículo 95.-** Las fianzas que las instituciones otorguen a favor de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados y de los Municipios, se harán efectivas a elección del beneficiario, siguiendo los procedimientos establecidos en los artículos 93 y 93 bis de esta Ley, o bien, de acuerdo con las disposiciones que a continuación se señalan y de conformidad con las bases que fije el Reglamento de este artículo, excepto las que se otorguen a favor de la Federación para garantizar obligaciones fiscales a cargo de terceros, caso en que se estará a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación:

**I.-** Las instituciones de fianzas estarán obligadas a enviar según sea el caso, a la Tesorería de la Federación, a la Tesorería el Departamento del Distrito Federal, o bien a las autoridades estatales o municipales que correspondan, una copia de todas las pólizas de fianzas que expidan a su favor;

**II.-** Al hacerse exigible una fianza a favor de la Federación, la autoridad que la hubiere aceptado, con domicilio en el Distrito Federal o bien en alguna de las entidades federativas, acompañando la documentación relativa a la fianza y a la obligación por ella garantizada, deberá comunicarlo a la autoridad ejecutora más próxima a la ubicación donde se encuentren instaladas las oficinas principales, sucursales, oficinas de servicio o bien a la del domicilio del apoderado designado por la institución fiadora para recibir requerimientos de pago, correspondientes a cada una de las regiones competencia de las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La autoridad ejecutora facultada para ello en los términos de las disposiciones que le resulten aplicables, procederá a requerir de pago, en forma personal, o bien por correo certificado con acuse de recibo, a la institución fiadora, de manera motivada y fundada, acompañando los documentos que justifiquen la exigibilidad de la obligación garantizada por la fianza, en los establecimientos o en el domicilio del apoderado designado, en los términos a que se hace cita en el párrafo anterior.

Tratándose del Distrito Federal, de los Estados y de los Municipios, el requerimiento de pago, lo llevarán a cabo en los términos anteriores, las autoridades ejecutoras correspondientes.

En consecuencia, no surtirán efecto los requerimientos que se hagan a los agentes de fianzas, ni los efectuados por autoridades distintas de las ejecutoras facultadas para ello;

**III.-** En el mismo requerimiento de pago se apercibirá a la institución fiadora, de que si dentro del plazo de treinta días naturales, contado a partir de la fecha en que dicho requerimiento se realice, no hace el pago de las cantidades que se le reclaman, se le rematarán valores en los términos de este artículo;

**IV.-** Dentro del plazo de treinta días naturales señalado en el requerimiento, la institución de fianzas deberá comprobar, ante la autoridad ejecutora correspondiente, que hizo el pago o que cumplió con el requisito de la fracción V. En caso contrario, al día siguiente de vencido dicho plazo, la autoridad ejecutora de que se trate, solicitará a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas se rematen en bolsa, valores propiedad de la institución, bastantes para cubrir el importe de lo reclamado;

**V.-** En caso de inconformidad contra el requerimiento de pago, la institución de fianzas dentro del plazo de 30 días naturales, señalado en la fracción III de este artículo, demandará la improcedencia del cobro ante la Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de la jurisdicción que corresponda a la ubicación de los establecimientos o la del apoderado designado, a que se hace cita en la fracción II, primer párrafo de este artículo, donde se hubiere formulado el citado requerimiento, debiendo la autoridad ejecutora, suspender el procedimiento de ejecución cuando se compruebe que se ha presentado oportunamente la demanda respectiva, exhibiéndose al efecto copia sellado de la misma;

**VI.-** El procedimiento de ejecución solamente terminará por una de las siguientes causas:

**a).-** Por pago voluntario;

**b).-** Por haberse hecho efectivo el cobro en ejecución forzosa;

**c).-** Por sentencia firme del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que declare la improcedencia del cobro;

**d).-** Porque la autoridad que hubiere hecho el requerimiento se desistiere del cobro.

Los oficios de desistimiento de cobro, necesariamente deberán suscribirlos los funcionarios facultados o autorizados para ello.”

De los artículos arriba transcritos se concluye primeramente que en tratándose de fianzas que las instituciones competentes otorguen a favor de la Federación se harán efectivas mediante el procedimiento de reclamación a que se refiere el artículo 93 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas o bien, en términos de las disposiciones contenidas para tales efectos en el artículo 95 del citado ordenamiento.

Asimismo, la fracción V de dicho artículo 95 concede a las instituciones de fianzas el derecho de atacar el cobro de la fianza ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mediante la presentación de la demanda correspondiente ante la Sala Regional de la jurisdicción que corresponda a la ubicación de los establecimientos de la institución afianzadora inconforme o del apoderado designado para ello. En este caso, la autoridad ejecutora de la fianza está obligada a suspender “el procedimiento de ejecución cuando se compruebe que (la demanda) se ha presentado oportunamente”.

Por otra parte, el mismo artículo 95 de la ley que se establece un tratamiento especial a las fianzas que se otorguen a favor de la federación para garantizar obligaciones fiscales a cargo de terceros; en este caso, señala el citado artículo, se “estará a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación.” En el caso particular, es el artículo 143 del Código de referencia el que establece el mecanismo de cobro de una fianza otorgada para garantizar el cumplimiento de obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes.

**V.** Las recaídas a un recurso administrativo, cuando la recurrida sea alguna de las consideradas en los incisos anteriores y el importe de esta última, no exceda el antes señalado.

Sobre este particular, nos limitaremos a señalar que se estima acertada la determinación del legislador al permitir la procedencia del juicio en la vía sumaria en contra de las resoluciones señaladas en el párrafo anterior en virtud de que tanto la Ley Federal de Procedimiento Administrativo<sup>31</sup> como las leyes federales que prevén recursos administrativos ordinarios, contemplan la opción de promover estos últimos o bien, intentar directamente “la vía jurisdiccional que corresponda”, esto es, intentar el juicio de nulidad en términos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. En este caso, el importe de la resolución recurrida deberá ceñirse al criterio de cuantía previsto en el propio decreto de reformas.

También procederá el Juicio en la vía Sumaria cuando se impugnen 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, o a una jurisprudencia del Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Finalmente, por cuanto hace a las resoluciones indicadas en este apartado, se estima importante hacer hincapié en el hecho de que la procedencia del juicio en

---

<sup>31</sup> Artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

la vía sumaria en contra de este tipo de resoluciones fue valorada por la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados, encargada de elaborar el dictamen a la minuta correspondiente enviada por su legisladora.

A este respecto, coincidimos con el criterio sostenido por dicha Comisión en el sentido de que el juicio en la vía sumaria sea procedente contra resoluciones dictadas en contra de criterios jurisprudenciales emitidos tanto por la Corte como por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sin importar el límite monetario marcado por el artículo 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en virtud de que “sería paradójico que se requiera un juicio tradicional para cuestiones que han sido resueltas con anterioridad por instancias superiores.”

Por citar algún ejemplo de las resoluciones arriba apuntadas, piénsese en el cobro del 8 al millar sobre el valor de las mercancías por concepto del derecho de trámite aduanero por las operaciones aduaneras que se realicen mediante el uso de un pedimento, en términos de la fracción I del artículo 49 de la Ley Federal de Derechos. Sobre este particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que dicha fracción es inconstitucional, en virtud de que el cobro del citado derecho no guarda los principios constitucionales de proporcionalidad y equidad previstos en la fracción IV del artículo 31 constitucional<sup>32</sup>. En este caso, se estima, puede hacerse uso de la vía sumaria para recurrir la resolución que cobra el citado concepto.

Otro caso de útil referencia para el presente estudio, podría consistir en el criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el contenido del artículo 152 de la Ley Aduanera, en el sentido de que dicho artículo viola la

---

<sup>32</sup> DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO. EL ARTÍCULO 49, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, EN VIGOR A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 2005, ES INCONSTITUCIONAL. Novena Época; Registro: 174268; Instancia: Segunda Sala, Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; XXIV, Septiembre de 2006; Materia(s): Constitucional, Administrativa; Tesis: 2a./J. 122/2006; Página: 263

garantía de seguridad jurídica contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El criterio que se comenta, contenido en la tesis número 40/2009, bajo el registro 167506, establece que el artículo 152 de la ley que se indica contiene un procedimiento por el cual las autoridades aduaneras pueden determinar tres consecuencias jurídicas: (i).- contribuciones omitidas; (ii).- cuotas compensatorias, y (iii).- la imposición de sanciones, cuando así proceda. El procedimiento señalado comienza una vez que dichas autoridades han ejercido alguna de las siguientes facultades comprobatorias: (i).- reconocimiento aduanero; (ii).- segundo reconocimiento; (iii).- verificación de mercancías en transporte; (iv).- revisión de documentos durante el despacho (aduanero), o (v).- el ejercicio de facultades de comprobación. Ahora bien, si en el ejercicio de cualquiera de las citadas atribuciones las autoridades aduaneras lo estiman procedente, deberán emitir un acta circunstanciada de los hechos u omisiones que impliquen alguna de las tres consecuencias jurídicas ya señaladas, con lo cual, comienza el procedimiento administrativo previsto en la Ley Aduanera.

Con la notificación al particular interesado del acta circunstanciada se le otorga a este último un plazo de diez días para ofrecer las pruebas que a sus intereses convenga y formular los alegatos que estime procedentes. Concluido lo anterior, la autoridad dará por integrado el expediente<sup>33</sup>, y a partir de ese momento, dicha autoridad contará con cuatro meses para emitir la resolución del asunto. Sobre este particular, en la tesis de jurisprudencia que se analiza se contiene una reflexión sobre mercancías (importadas o exportadas) que sean de difícil identificación en los términos de los artículos 44 y 45 de la Ley Aduanera sobre las cuales sea necesario recabar pruebas para su examen con la finalidad de determinar la naturaleza y composición de este tipo de mercancías. En términos del citado criterio jurisprudencial, el examen y valoración de las muestras tomadas

---

<sup>33</sup> En términos del cuarto párrafo del artículo 152 de la Ley Aduanera, "Se entiende que el expediente se encuentra debidamente integrado cuando hayan vencido los plazos para la presentación de todos los escritos de pruebas y alegatos o, en caso de resultar procedente, la autoridad encargada de emitir la resolución haya llevado a cabo las diligencias necesarias para el desahogo de las pruebas ofrecidas por los promoventes."

de mercancías que sean de difícil identificación debe realizarse antes de la emisión del acta de hechos u omisiones antes indicada, “por constituir un elemento de juicio necesario para su contenido”.

Una vez expuesto lo anterior, la inconstitucionalidad del artículo 152 de la Ley Aduanera sostenida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en que dicho dispositivo “no establece un plazo dentro del cual la autoridad debe emitir y notificar el acta de omisiones o irregularidades, una vez que ha ejercido alguna de sus facultades comprobatorias y ha recibido los resultados de laboratorio correspondientes, cuando se trate de mercancías de difícil identificación, lo cual viola la garantía de seguridad jurídica, que ha sido definida... como aquella que permite a los particulares hacer valer sus derechos e impide a la autoridad actuar con arbitrariedad.” Lo anterior, en la inteligencia de que “este criterio no debe hacerse extensivo a aquellos casos en los cuales el procedimiento de fiscalización no versa sobre mercancías de difícil identificación, pues en éstos la citada acta de omisiones o irregularidades se debe realizar de forma inmediata al reconocimiento o segundo reconocimiento y, por tanto, en esos casos no existe la condición de arbitrariedad que conlleva violación a la garantía de seguridad jurídica.”

Una vez analizada esta causal de procedencia se considera que será, sin duda alguna, la experiencia jurisdiccional de los Tribunales Administrativos y la futura aplicación de las disposiciones correspondientes al juicio administrativo en la vía sumaria las que determinen la utilidad de este último en contra de resoluciones que se dicten en contravención de una tesis de jurisprudencia emitida por la Corte o por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; sin embargo, consideramos desde el principio que el mecanismo para recurrir este tipo de resoluciones contiene una viabilidad notable. Sobre este punto particular, se estima importante realizar dos comentarios: el primero, sobre la modificación a la jurisprudencia y el segundo sobre una institución del derecho francés que se



equipara a este mecanismo de impugnación de resoluciones contradictorias de la jurisprudencia.

Por cuanto hace a la modificación de la jurisprudencia, se considera que el decreto de reformas es omiso en cuanto a señalar los pasos que los magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deberán observar para el caso de que los particulares promuevan el juicio administrativo en la vía sumaria y posteriormente a la presentación de la demanda, el criterio jurisprudencial que utilizaron para sustentar sus pretensiones sea modificado. Recuérdese que el marco normativo nacional prevé la posibilidad de que la jurisprudencia sea interrumpida, modificada o aclarada; la modificación de la jurisprudencia se ajusta a “las mismas reglas establecidas por esta ley (de Amparo), para su formación.”<sup>34</sup> Se considera que el legislador fue omiso en cuanto a detallar las consecuencias que se generarían y las acciones jurisdiccionales a realizar, para el caso de que una vez intentado el juicio administrativo sumario en contra de resoluciones contradictorias a la jurisprudencia, esta última fuera modificada en términos del artículo 194 de la Ley de Amparo; supuesto en el cual, se podría considerar acertado declarar la improcedencia de dicho juicio especial con base en el artículo 58-3 del decreto de reformas a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Secundariamente, se estima importante incorporar a este trabajo una breve referencia sobre una institución del derecho francés denominada “dispensa de instrucción” (Dispense d’instruction), ya que la causal de procedencia del juicio administrativo en la vía sumaria en tratándose de resoluciones administrativas dictadas en contradicción a la jurisprudencia sostenida tanto por la Corte como por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es asimilable a la institución procesal de referencia. En la página electrónica de “LE CONSEIL D’ÉTAT ET LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE” del gobierno francés se define a la dispensa de

---

<sup>34</sup> Artículo 194, párrafo tercero de la Ley de Amparo.

instrucción como la posibilidad de que el juez exima el juicio de que se trate en el supuesto de que este último “parezca cierto desde el principio”<sup>35</sup>.

Por otro lado, se considera acertada la redacción del antepenúltimo párrafo del artículo 58-2 del decreto de reformas, en la medida en que establece directrices claras y funcionales para la procedencia del juicio en la vía sumaria; esto es, que en tratándose de las resoluciones a que se refieren las fracciones I), III) y V) del mismo artículo “sólo se considerará el crédito principal sin accesorios ni actualizaciones” y en caso de que un mismo acto contenga más de una de las resoluciones que indica el precepto citado “no se acumulará el monto de cada una de ellas” para proceder en la vía sumaria. Dichas consideraciones hacen aún más viable la interposición de este nuevo juicio por parte de los particulares y seguramente, contribuirá a mitigar las cargas de trabajo con que actualmente cuenta el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Por cuanto hace a los supuestos de improcedencia del juicio contencioso administrativo federal en la vía sumaria, regulados en el artículo 58-3 del decreto de reformas, se realizan los comentarios que a continuación se exponen.

El artículo 58-3 arriba citado establece lo siguiente:

**“Artículo 58-3.-** La tramitación del Juicio en la vía Sumaria será improcedente cuando:

- I. Si no se encuentra en alguno de los supuestos previstos en el artículo 58-2;
- II. Simultáneamente a la impugnación de una resolución de las señaladas en el artículo anterior, se controvierta una regla administrativa de carácter general;
- III. Se trate de sanciones económicas en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos o de sanciones de responsabilidad resarcitoria a que se refiere el Capítulo II del Título V de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación;

---

<sup>35</sup> Dispense d’instruction si la solution d’un litige apparaît certaine dès le départ, le juge peut dispenser l’affaire d’instruction. Dans ce cas, le jugement est prononcé sans que la requête ait été communiquée à la partie adverse ([www.conseil-etat.fr](http://www.conseil-etat.fr)) (fecha de consulta 22 de febrero 2011).

**IV.** Se trate de multas por infracciones a las normas en materia de propiedad intelectual;

**V.** Se trate de resoluciones que además de imponer una multa o sanción pecuniaria, incluyan alguna otra carga u obligación, o

**VI.** El oferente de una prueba testimonial, no pueda presentar a las personas señaladas como testigos.”

Se estima que la causal de improcedencia marcada con el número I es repetitiva y carece de técnica legislativa; lo anterior, en virtud de que el artículo 58-2 establece las resoluciones objeto del juicio contencioso administrativo federal en la vía sumaria, y por tanto, consideramos que la fracción de referencia contiene una aclaración innecesaria.

**II.** Simultáneamente a la impugnación de una resolución de las señaladas en el artículo anterior (58-2), se controvierta una regla administrativa de carácter general;

Se considera acertada la redacción de esta fracción, en la medida de declarar improcedente la interposición del juicio administrativo en la vía sumaria cuando simultáneamente a alguna de las resoluciones señaladas por el artículo 58-2, el particular pretenda controvertir “una regla administrativa de carácter general”; petición que, consideramos, de ninguna forma debe analizarse de forma sumaria.

Con la finalidad de fijar el alcance de la voz “regla administrativa de carácter general”, es necesario considerar que el artículo 2º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece que:

**“ARTÍCULO 2º.-** El juicio contencioso administrativo federal, procede contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Asimismo, procede dicho juicio contra los actos administrativos, Decretos y Acuerdos de carácter general, diversos a los Reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación...”

En este sentido, el juicio contencioso administrativo en la vía sumaria será improcedente cuando, además de atacar alguna de las resoluciones señaladas en el artículo 58-2 antes comentado, se controvierta una regla administrativa de carácter general, como por ejemplo, las Reglas Generales en Materia de Comercio Exterior expedidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en términos de los artículos 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública; 1º y 144 de la Ley Aduanera; 33, fracción I, inciso g) del Código Fiscal de la Federación.

**III.** Se trate de sanciones económicas en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos o de sanciones de responsabilidad resarcitoria a que se refiere el Capítulo II del Título V de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación;

A este respecto, se reiteran los comentarios en el sentido de que el análisis para determinar si existe o no alguna responsabilidad imputable a los servidores públicos en términos de las leyes señaladas en la fracción III que se comenta, de ninguna forma debe realizarse de forma sumaria.

**IV.** Se trate de multas por infracciones a las normas en materia de propiedad intelectual;

Sobre este particular, nos limitaremos a señalar que se estima acertada la intención contenida en esta fracción, dada la especialidad jurídica en materia de propiedad intelectual.

**V.** Se trate de resoluciones que además de imponer una multa o sanción pecuniaria, incluyan alguna otra carga u obligación,

A manera de ejemplo, podrían tomarse como referencia las disposiciones del artículo 84 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, en materia de cumplimiento de los laudos dictados en términos del citado ordenamiento.

Dicho precepto establece que la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros tendrá la facultad para requerir al director

general de la institución financiera de que se trate para que este último acredite haber pagado o restituido el servicio financiero al reclamante dentro del plazo señalado en la ley apuntada. En caso de omisión, dicha Comisión impondrá una multa a la institución financiera en términos del propio artículo 84 y además, requerirá al director general de la institución financiera de que se trate para que acredite haber dado puntual cumplimiento al laudo dentro de los 15 días hábiles siguientes.

En este caso, además de la multa, existe la carga u obligación de comprobar ante la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros el cumplimiento del laudo correspondiente por parte de la institución financiera de que se trate dentro del plazo apuntado. Derivado de lo anterior, se estima que este tipo de multas no serían susceptibles de ser recurridas en la vía sumaria por las razones expuestas.

**VI.** El oferente de una prueba testimonial, no pueda presentar a las personas señaladas como testigos.”

Se estima que esta causal de improcedencia se incorporó al decreto de reformas con la finalidad de evitar que los litigantes dentro de un juicio mercantil, por ejemplo, pudieran ofrecer testigos de forma frívola con la finalidad de retardar el procedimiento y al ser multados por dicha conducta en términos de la legislación procesal correspondiente, dichos litigantes pudieran recurrir la multa impuesta por la autoridad judicial encargada de conocer del juicio.

Como segunda directriz de análisis al juicio contencioso administrativo federal en la vía sumaria, a continuación se expone un cuadro que contiene una referencia comparativa de los plazos procesales que rigen tanto al juicio en la vía tradicional como al juicio objeto del presente estudio:

	Juicio en la vía tradicional	Juicio en la vía sumaria
<b>Presentación de la demanda.</b>	45 días, contados a partir de que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada <sup>36</sup> .	15 días, siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada <sup>37</sup> .
<b>Contestación de la demanda (incluyendo al tercero).</b>	45 días, siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento <sup>38</sup> .	15 días <sup>39</sup> .
<b>Ampliación de la demanda por parte del actor.</b>	20 días, siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación <sup>40</sup> .	5 días, siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del auto que tenga por presentada la contestación <sup>41</sup> .
<b>Contestación a la ampliación de la demanda.</b>	20 días, siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación <sup>42</sup> .	5 días, siguientes a que surta efectos la notificación de su traslado <sup>43</sup> .
<b>Cierre de instrucción.</b>	10 días, después de concluida la substanciación del juicio y no exista alguna cuestión pendiente <sup>44</sup> .	60 días, siguientes a la emisión del auto admisorio <sup>45</sup> .
<b>Dictado de la sentencia.</b>	60 días, siguientes a aquél en que se dicte el acuerdo de cierre de instrucción <sup>46</sup> .	10 días, siguientes al cierre de la instrucción <sup>47</sup> .
<b>Cumplimiento de la sentencia.</b>	4 meses <sup>48</sup> .	1 mes <sup>49</sup> .
<b>Presentación del recurso de reclamación.</b>	15 días <sup>50</sup> .	5 días <sup>51</sup> .

Derivado de las referencias comparativas entre el juicio en la vía tradicional y el juicio en vía sumaria contenidas en el recuadro anterior, se puede válidamente llegar a la conclusión de que este último representa, sin duda alguna, un mecanismo procesal sumario que, se espera, pueda coadyuvar al cumplimiento de

<sup>36</sup> Artículo 13 de la Ley Federal Procedimiento Contencioso Administrativo.

<sup>37</sup> Artículo 58-2 de la Ley Federal Procedimiento Contencioso Administrativo.

<sup>38</sup> Artículo 19 de la Ley Federal Procedimiento Contencioso Administrativo.

<sup>39</sup> Artículo 58-4 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

<sup>40</sup> Artículo 17 de la Ley Federal Procedimiento Contencioso Administrativo.

<sup>41</sup> Artículo 58-6, primer párrafo de la Ley Federal Procedimiento Contencioso Administrativo.

<sup>42</sup> Artículo 19 de la Ley Federal Procedimiento Contencioso Administrativo.

<sup>43</sup> Artículo 58-6, segundo párrafo de la Ley Federal Procedimiento Contencioso Administrativo.

<sup>44</sup> Artículo 47 de la Ley Federal Procedimiento Contencioso Administrativo.

<sup>45</sup> Artículo 58-4, segundo párrafo de la Ley Federal Procedimiento Contencioso Administrativo.

<sup>46</sup> Artículo 49 de la Ley Federal Procedimiento Contencioso Administrativo.

<sup>47</sup> Artículo 58-13 de la Ley Federal Procedimiento Contencioso Administrativo.

<sup>48</sup> Artículo 52, fracción V de la Ley Federal Procedimiento Contencioso Administrativo.

<sup>49</sup> Artículo 58-14 de la Ley Federal Procedimiento Contencioso Administrativo.

<sup>50</sup> Artículo 59 de la Ley Federal Procedimiento Contencioso Administrativo.

<sup>51</sup> Artículo 62 de la Ley Federal Procedimiento Contencioso Administrativo.

las aspiraciones reflejadas tanto en el Congreso de Magistrados de agosto de 2008, como en las iniciativas de reforma a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

De lo anterior, el juicio en la vía sumaria, constituye un instrumento de gran importancia para dar celeridad a procesos que, no son de gran trascendencia, pero que podrían reducir tiempo, y no entorpecer la función del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, haciéndolo ineficiente, así con la implementación del juicio administrativo sumario, se da un notable impulso a la impartición de justicia.

Sobre este particular, se realizan algunas reflexiones en el apartado de conclusiones del presente trabajo.

## **Conclusiones.**

El juicio contencioso administrativo federal en la vía sumaria se consolida como una institución procesal que, junto con el Juicio en Línea recientemente incorporado a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, coadyuvarán sin duda alguna para agilizar y modernizar la plataforma de impartición de justicia administrativa a cargo del Estado.

Además de la incorporación del juicio contencioso en la vía sumaria, el decreto de reformas publicado el 10 de diciembre del 2010 prevé diversas modificaciones al mecanismo de notificaciones previstas en el Título I del Capítulo VI de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; circunstancia que robustecerá la viabilidad de la aplicación del primero.

En virtud de que se trata de un juicio nuevo, sin precedente alguno en la legislación administrativa del país, será la praxis la que determine su utilidad en beneficio de los particulares y su efectividad para mitigar las cargas de trabajo con que actualmente cuenta el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. En caso contrario, deberá revisarse la posibilidad de realizar reformas al contenido del decreto pues como toda ley, se estima perfectible.

En el plano personal se estima que la reforma conlleva, sin duda alguna, una intención útil y en beneficio de los particulares que claman justicia en los asuntos administrativos llevados ante el Tribunal; sin embargo, consideramos que debe revisarse la posibilidad de realizar una reforma estructural que amplíe la estructura orgánica de dicho órgano jurisdiccional y procure ampliar la profesionalización de los servidores públicos que lo componen. Desafortunadamente, este tipo de reformas implican necesariamente la asignación de una gran cantidad de recursos presupuestarios, y por tanto, dicha asignación sujeta a la politización que caracteriza al procedimiento presupuestario que, año con año, se sigue en el Congreso de la Unión.



## **Bibliografía.**

ALVARADO ESQUIVEL, Miguel de Jesús y otros.

Manual de Derecho Tributario, Porrúa, México, 2005.

CARRASCO IRIARTE, Hugo.

Derecho Fiscal Constitucional, OXFORD, México, 2007.

CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz.

Planeación, Programación y Presupuestación, UNAM, 2003.

DE PINA, Rafael.

Diccionario de Derecho, Porrúa, México, 2000.

FAYA VIESCA, Jacinto.

Finanzas Públicas, Porrúa, México, 2003.

FRAGA, Gabino.

Derecho Administrativo, Porrúa, México, 2000.

GOMEZ LARA, Cipriano.

Teoría General del Proceso, OXFORD, México, 2004.

GÓMEZ SANCHEZ, Narciso.

Derecho Fiscal Mexicano, Porrúa, México, 1999.

ITURBE RIVAS, Arturo.

Elementos de Derecho Procesal Administrativo, Porrúa, México, 2007.

MARTÍNEZ ROSASLANDA, Sergio.

El Contencioso Administrativo en México

Tesis presentada para obtener el grado de Doctor en Derecho por la Universidad Panamericana, México, D.F., 2010.

MEMORIA ELECTRÓNICA del “XVII Congreso Nacional de Magistrados”, celebrado en Acapulco, Guerrero, agosto de 2008.

NAVA NEGRETE, Alfonso.

Derecho Procesal Administrativo, Porrúa, México, 1958.

ORELLANA WARCO, Octavio.

Derecho Procesal Fiscal, Porrúa, México, 2007.

OVALLE FAVELA, José.

Teoría General del Proceso, OXFORD, México, 1999.

PRIEGO ÁLVAREZ, Freddy.  
Introducción al Derecho Presupuestario, Naturaleza y Efectos Jurídicos, Porrúa, México, 2004.

RAMÍREZ CHAVERO, Iván.  
El Juicio Contencioso Administrativo, SISTA, 2ª edición, México, 2008.

RUIZ MORENO, Ángel Guillermo.  
Nuevo Derecho a la Seguridad Social, Porrúa, México, 2007.

TENA RAMÍREZ, Felipe.  
Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 1998.

ZAMBRANO BRAMBILA, Hiram.  
Interpretación Jurídica Tributaria, Porrúa, México, 2009.

### **Legislación y páginas electrónicas consultadas.**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Fiscal de la Federación.

Ley Aduanera.

Ley de Amparo.

Ley de Comercio Exterior.

Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Ley del Servicio de Administración Tributaria.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

[www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)

[www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx)

[www.conseil-etat.fr](http://www.conseil-etat.fr)

[www.indetec.gob.mx](http://www.indetec.gob.mx)

[www.profeco.gob.mx](http://www.profeco.gob.mx)<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> Las consultas a los sitios web que se indican, se realizaron el 22 de febrero del 2011.