

ESTUDIO SOBRE LAS SALAS ESPECIALIZADAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

Notas sobre las reformas al Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
(octubre de 2011 y febrero de 2012)

Por: Mtro. Miguel Pérez López*
A mi amigo,
el Dr. Francisco Javier Dorantes Díaz

SUMARIO: I. Introducción. II. Hacia las Salas Especializadas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa: breve revista histórica de la competencia material de la jurisdicción administrativa federal, III. Las reformas del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de octubre de 2011 y febrero de 2012, IV. Conclusiones, Fuentes.

RESUMEN: Por la creciente complejidad de la materia administrativa, la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha creado un conjunto de Salas Especializadas competentes para conocer de cierto tipo de cuestiones administrativas, a fin de cumplir su función constitucional: resolver las controversias entre la administración pública federal y los particulares.

PALABRAS CLAVE: Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Salas Especializadas, Órganos Reguladores.

ABSTRACT: Because of growing complexity of administrative law, the High Bench of Federal Court of Tax and Administrative Justice founded a number of Specialized Chambers, responsible for know certain sorts of administrative issues, and observe its constitutional function: to solve the controversies between Federal Administration and the governed.

KEY WORDS: Internal Regulations of Federal Court of Tax and Administrative Justice, Specialized Chambers, Regulators.

I. Introducción

Como secuela de las intensas reformas del Derecho Procesal Administrativo federal llevadas a cabo en el último lustro (la expedición de la Ley Federal de Procedimiento Con-

*Profesor Titular "C" Tiempo Completo, por oposición, del Departamento de Derecho de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, desde 1985. Miembro del Comité Académico del Instituto de la Judicatura Federal (1995-2000), servidor público en dependencias de la administración pública federal y asesor parlamentario en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (LVII Legislatura). Autor de 45 artículos de investigación y de dos libros: Estudios constitucionales sobre la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y El régimen constitucional del Distrito Federal. Agradezco el apoyo del Dr. Gustavo Pérez López para la realización de este artículo.

tencioso Administrativo¹ y de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;² las modificaciones a dichos instrumentos legales en 2009, creadoras de los juicios contencioso administrativos en línea;³ la reforma legal de diciembre de 2010 que estableció los juicios contencioso administrativos en vía sumaria, mejoró el capítulo de las medidas cautelares y transformó el sistema de notificaciones del juicio contencioso administrativo federal;⁴ y la reforma a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo [LFPCA] y a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, de enero de 2011, que previó la posibilidad de reconocer en el contencioso administrativo federal, aunque de forma limitada, a los intereses legítimos de grupos y personas),⁵ el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA) ha dado un paso en beneficio del derecho fundamental de acceso a la justicia, al mejorar y ampliar la base jurídica dedicada a la especialización material de las Salas Regionales, cuestión jurisdiccional impostergable en virtud del exponencial crecimiento de la competencia del TFJFA, sobre todo a partir de la reforma procesal administrativa de 1996.

El objeto de estos apuntes consiste en explorar, así sea de forma somera, la reciente tendencia a favor de la especialización material de las Salas Regionales del TFJFA, para después analizar el contenido de tres Acuerdos del Pleno de la Sala Superior: 1) el Acuerdo G/40/2011 mediante el cual se reforma el artículo 23 y es derogado el artículo 23 Bis del Reglamento Interior de dicho órgano jurisdiccional, que instaura, de forma homogénea, tres Salas Especializadas, 2) el Acuerdo SS/2/2012 que derogó el inciso k), de la fracción III, del artículo 23, del Reglamento Interior, y 3) el diverso SS/4/2012 que reforma la fracción III del artículo 23 del multicitado Reglamento, para comentar, así sea de forma modesta, los posibles alcances de dichas enmiendas reglamentarias.

II. Hacia las Salas Especializadas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa: BREVE REVISTA HISTÓRICA DE LA COMPETENCIA MATERIAL DE LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA FEDERAL

I. Los inicios: la Ley de Justicia Fiscal de 1936 y el Código Fiscal de la Federación de 1938

Desde la creación del Tribunal Fiscal de la Federación (TFF), antecedente del actual TFJFA, mediante la Ley de Justicia Fiscal,⁶ su competencia material era exclusivamen-

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

² *Diario Oficial* de la Federación de 6 de diciembre de 2007.

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

⁴ *Diario Oficial* de la Federación de 10 de diciembre de 2010.

⁵ *Diario Oficial* de la Federación de 28 de enero de 2011.

⁶ *Diario Oficial* de la Federación de 31 de agosto de 1936.

te tributaria (artículos 14 y 16 de dicha ley), misma que fue reiterada en la regulación competencial contenida en los artículos 160 y 162 del Código Fiscal de la Federación (CFF) de 1938.⁷ El TFF asumió el conocimiento de las controversias fiscales del Distrito Federal, en virtud de un Decreto de diciembre de 1946.⁸ En su creación, el TFF se integraba por quince magistrados, quienes componían el Pleno del Tribunal y se distribuían en cinco Salas de tres magistrados cada una. Esta organización y funcionamiento se mantuvieron en el CFF de 1938.⁹

A la competencia material del TFF enumerada en el Código Tributario de 1938, se le sumaría un tema de naturaleza administrativa: la responsabilidad patrimonial del Estado regulada por la Ley de Depuración de Créditos del Gobierno Federal de 1941,¹⁰ la cual establecía que las reclamaciones de los particulares afectados por los actos u omisiones atribuidos a los funcionarios de la administración pública federal, se formularían ante el TFF.¹¹ Aun cuando se consideró que resultaba materia fiscal, la impugnación de las cuotas del Seguro Social, a partir de la reforma de la Ley del Seguro Social de febrero de 1949, dio pie a una ampliación de la competencia del TFF hacia otros ámbitos orgánicos diferentes a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.¹²

Mediante la reforma a la Ley Federal de Instituciones de Fianzas de 1953, se extendió la competencia del TFF para conocer de las inconformidades contra el requerimiento de pago a las citadas instituciones, cuestión que fue catalogada como no fiscal.¹³

En enero de 1962, al TFF le fue otorgada competencia para decidir controversias sobre la interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias del Poder Ejecutivo federal, y en enero de 1966 se amplió su conocimiento respecto de los juicios incoados a) contra los acuerdos en materia de pensiones civiles con cargo al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y b) contra las resoluciones que impusieron multas dictadas por autoridades adminis-

⁷ *Diario Oficial de la Federación* de 30 de septiembre de 1938.

⁸ *Diario Oficial de la Federación* de 31 de diciembre de 1946.

⁹ Cfr. artículos 2o. de la Ley de Justicia Fiscal y 147 del CFF de 1938.

¹⁰ *Diario Oficial de la Federación* de 31 de diciembre de 1941.

¹¹ Cf. CARRILLO FLORES, Antonio, *La Justicia Federal y administración pública*, segunda edición, Porrúa, México, 1973, pp. 21-24; NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho Procesal Administrativo*, Porrúa, México, 1959, pp. 334-336; FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Introducción a la Justicia Administrativa en el ordenamiento mexicano*, El Colegio Nacional, México, 1983, pp. 22-23 y 93; PÉREZ LÓPEZ, Miguel, "La responsabilidad patrimonial del Estado en la justicia administrativa", *Alegatos*, número 43, septiembre-diciembre de 1999, México, pp. 577-592, y CASTRO ESTRADA, Álvaro, *Responsabilidad patrimonial del Estado*, segunda edición, Porrúa, México, 2006, pp. 163-171.

¹² NAVA NEGRETE, Alfonso, *ibidem*, pp. 336-338.

¹³ LÓPEZ VELARDE, Guillermo, "Antecedentes de la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, su significación en lo contencioso administrativo fiscal y evolución de la competencia del mismo", *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, enero-marzo de 1956, México, p. 180, y NAVA NEGRETE, Alfonso, *ibidem*, pp. 338-340.

trativas federales y del Distrito Federal. En este último supuesto, el TFF ampliaba su competencia orgánica hacia el ámbito de la sede de los poderes federales.

2. La Ley Orgánica del TFF de 1966

El paulatino crecimiento de la competencia material del TFF hacia cuestiones administrativas se mantuvo en su primera Ley Orgánica (LOTFF), de diciembre de 1966,¹⁴ y su artículo 22 fundó el diseño competencial del contencioso administrativo federal que rige hasta nuestros días: enumeración de la competencia tributaria en las primeras cuatro fracciones y despliegue de la competencia en materia administrativa en las restantes. De igual manera, se aclaró como presupuesto procesal del juicio de nulidad, a las resoluciones administrativas definitivas.

En el citado precepto legal fueron agregadas nuevas materias de corte administrativo: 1) las resoluciones definitivas que negaren o redujeran las pensiones y demás prestaciones sociales a favor de los miembros de las fuerzas armadas; y 2) las que fincasen responsabilidades contra los funcionarios o empleados de la Federación o del Departamento del Distrito Federal, por actos que no fuesen delictuosos. Curiosamente, de esta Ley Orgánica quedó fuera la procedencia de la vía contencioso administrativa contra los requerimientos de pago a las instituciones de fianzas, conservándose la competencia del TFF en la ley de la materia.

En la LOTFF de 1966 se mantuvo el funcionamiento del órgano jurisdiccional en Pleno y Salas (artículo 2o.), aumentando éstas a siete (artículo 21).

3. La Ley Orgánica del TFF de 1978

En 1978 se expide la segunda LOTFF,¹⁵ que mantuvo el esquema de enumeración de materias fiscales y administrativas en su artículo 23, agregándose la impugnación de las resoluciones definitivas que constituyesen créditos por responsabilidades contra funcionarios o empleados de la Federación o del Departamento del Distrito Federal, así como de los particulares involucrados en dichas responsabilidades. En este último caso, por reforma publicada en diciembre de 1979, se incorporó la posibilidad de impugnar los créditos contra funcionarios y empleados de los organismos descentralizados federales y del citado Departamento.¹⁶ En este ordenamiento se excluyó la materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sin embargo, la competencia del TFF en

¹⁴*Diario Oficial* de la Federación de 19 de enero de 1967.

¹⁵*Diario Oficial* de la Federación de 2 de febrero de 1978.

¹⁶*Diario Oficial* de la Federación de 31 de diciembre de 1979.

este rubro, se mantuvo a través de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, en su artículo 73.¹⁷

Por decreto del Congreso de la Unión de diciembre de 1978, la competencia en materia fiscal del Distrito Federal del TFF fue transferida al Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la Capital de la República.¹⁸

En 1988, se sumó a la competencia material del TFF, la impugnación contra las resoluciones definitivas que requiriesen el pago de garantías de obligaciones fiscales a cargo de terceros.¹⁹

En 1994, fue agregada al cúmulo competencial del TFF, como parte de la reforma en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, la impugnación de las resoluciones definitivas que negasen a los particulares el pago de la indemnización prevista en el entonces vigente artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP).²⁰

La Ley Orgánica de 1978 se significó por la desconcentración del TFF, al dividirse el territorio nacional en once regiones e instaurarse la Sala Superior y las Salas Regionales (artículos 2o. y 21). Estas conocerían indistintamente de los juicios competencia del TFF, tanto en materia fiscal como administrativa.

4. La Ley Orgánica del TFF/TFJFA de 1995

La tercera LOTFF de 1995 ²¹ continuó la integración del Tribunal en una Sala Superior y Salas Regionales, con la innovación del funcionamiento de la Sala Superior en Pleno y en dos Secciones.

La competencia material del TFF estaba contenida en el artículo 11, con la misma distribución básica instituida desde la LOTFF de 1966: las cuatro primeras fracciones dedicadas a la materia fiscal y las restantes referidas a resoluciones definitivas de distintos ramos administrativos, en donde destacaba una ampliación de la competencia administrativa del TFF, al vincularse con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA).

¹⁷ *Diario Oficial* de la Federación de 31 de diciembre de 1982.

¹⁸ *Diario Oficial* de la Federación de 3 de enero de 1979.

¹⁹ *Diario Oficial* de la Federación de 5 de enero de 1988. Se adicionó una fracción IX al artículo 23 de la LOTFF.

²⁰ *Diario Oficial* de la Federación de 10 de enero de 1994. Fue adicionada una fracción X al artículo 23 de la LOTFF. Cf. PÉREZ LÓPEZ, Miguel, "La nueva responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado Mexicano", *Alegatos*, número 28, septiembre-diciembre 1994, México, pp. 531-532.

²¹ *Diario Oficial* de la Federación de 15 de diciembre de 1995.

En efecto, la fracción XIII del artículo 11 establecía la procedencia del juicio de nulidad contra las resoluciones del recurso de revisión previsto en el artículo 83 de la LFPA, lo que abría las puertas del TFF al dilatado ámbito orgánico de dicha ley, que en ese entonces abarcaba a la administración pública federal centralizada, con algunas excepciones materiales (fiscal, financiera, responsabilidades de los servidores públicos, competencia económica, justicia laboral y agraria), y después, por la reforma a la LFPA de abril de 2000, el ámbito orgánico de esta ley se extendió a los organismos descentralizados federales y a la materia de los contratos administrativos de toda la administración pública federal. Permítasenos la licencia, la competencia material del TFF aumentó en términos geométricos.²² Posteriormente, en diciembre de 2000, fue afinada la competencia del TFF respecto a la LFPA, a efecto de empatar el contenido de la fracción XIII del artículo 11 de la LOTFF con el primer párrafo del artículo 83 de la LFPA, de tal manera que el administrado tuviese la opción de agotar el recurso de revisión en sede administrativa o promover el juicio de nulidad ante las Salas Regionales del TFF.²³

Conjuntamente fueron incorporados los siguientes supuestos de competencia material del entonces TFF: a) las resoluciones definitivas en materia de comercio exterior (artículo 11, fracción XI, de la LOTFF); b) las que impusiesen sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la LFRSP de 1982, y c) los juicios de lesividad promovidos por las autoridades a fin de que fuesen anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones del artículo 11 de la LOTFF como de la competencia del Tribunal.

Además, en la competencia de las Secciones de la Sala Superior apareció la potestad de resolver los juicios incoados contra resoluciones fundadas en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se hubiere aplicado en su favor alguno de los tratados o acuerdos mencionados (artículo 20, fracción I, inciso b) de la LOTFF).

Con posterioridad a la entrada en vigor de la LOTFF de 1995, la competencia del Tribunal en materia de responsabilidades administrativas se mantuvo con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de 2002 (LFRASP), en su artículo 25, que sustituyó a la LFRSP de 1982.²⁴

²²Cf. PÉREZ LÓPEZ, Miguel, "El ámbito de aplicación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, número 8, enero-junio de 2001, México, pp. 251-283.

²³Cf. PÉREZ LÓPEZ, Miguel, "El recurso de revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo", *Revista de Investigaciones Jurídicas*, número 24, 2000, pp. 379-412.

²⁴*Diario Oficial* de la Federación de 13 de marzo de 2002.

Sin que implicase una reforma explícita a la LOTFF, la competencia material del Tribunal fue acrecentada en tres ocasiones mediante cambios legislativos: en primer lugar, el artículo 59 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, de diciembre de 2000, establecía que los servidores públicos o por los particulares, personas físicas o morales, afectados por las sanciones impuestas y las resoluciones de la Auditoría Superior de la Federación, con fundamento en dicho ordenamiento legal, podrían impugnarlas mediante el recurso de reconsideración ante la misma entidad o a través del juicio ante el TFF,²⁵ lo que resultaba extraordinario si consideramos que la Auditoría es un órgano de la Cámara de Diputados, por lo tanto, parte de la estructura del Poder Legislativo de la Unión. Sobre esta cuestión volveremos más adelante.

El segundo supuesto competencial del ya denominado TFJFA surgió en el artículo 80 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que dispone que en el caso de controversias de carácter administrativo derivadas de la aplicación de dicha ley, competirá conocerlas y resolverlas al TFJFA.²⁶

La tercera cuestión agregada a la competencia material del TFJFA, bajo la vigencia de la Ley Orgánica de 1995, fue el inusitado doble tratamiento que le confirió la original Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado (LFRPE)²⁷: a) de acuerdo al primitivo artículo 18 de la LFRPE, la víctima presentaría su reclamación ante el TFJFA “conforme a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo” y b) el artículo 24 del mismo ordenamiento legal establecía la procedencia de impugnar las resoluciones del TFJFA que negasen la indemnización o que no satisficiesen las pretensiones del reclamante ante el mismo TFJFA, ahora por vía jurisdiccional, además de que el artículo 19 de la citada ley indicaba que esa vía jurisdiccional estaría bajo las reglas procesales entonces previstas en el CFF. Este ambiguo sistema, por decirle de alguna manera, fue reformado en 2009 ya bajo la vigencia de la Ley Orgánica del TFJFA (LOTFJFA) de 2007, apartando al Tribunal Federal del conocimiento de las reclamaciones, las cuales se impetrarán en sede administrativa, para luego acudir al contencioso administrativo federal en caso de inconformidad contra la negativa de pago de la indemnización reclamada o si el monto resulta insatisfactorio para la víctima.²⁸

²⁵*Diario Oficial* de la Federación de 29 de diciembre de 2000.

²⁶*Diario Oficial* de la Federación de 10 de abril de 2003.

²⁷*Diario Oficial* de la Federación de 31 de diciembre de 2004.

²⁸*Diario Oficial* de la Federación de 12 de junio de 2009. Cfr. PÉREZ LÓPEZ, Miguel, “La rectificación adjetiva en materia de Responsabilidad Patrimonial del Estado. Notas sobre la reforma a las Leyes Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (junio de 2009)”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLII, número 126, septiembre-diciembre de 2009, pp. 1551-1565 (<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/boletin/cont/126/el/el11.pdf>).

A fin de fortalecer la autonomía del TFJFA, la Ley Orgánica que nos ocupa otorgó a la Sala Superior, la facultad de expedir el Reglamento Interior del Tribunal y demás reglamentos y acuerdos necesarios para su buen funcionamiento (fracción X del artículo 16 de la LOTFF). La Sala Superior emitió el Reglamento Interior del TFJFA, mediante el Acuerdo G/34/2003.²⁹

Durante la vigencia de la Ley Orgánica de 1995, se produce un cambio trascendente, justificado con el crecimiento competencial del Tribunal: que pasase de TFF a TFJFA, como se dijo en aquellos días, era el “anhelo cumplido”.³⁰ Mediante el “Decreto por el que se reforman diversas disposiciones fiscales”, de diciembre de 2000, se modificó la denominación del Tribunal, por uno que fuese acorde a su acumulada competencia.³¹

Como consecuencia de la reforma constitucional en materia de gasto público y fiscalización, de mayo de 2008, fue consolidada la competencia del TFJFA respecto de las resoluciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación, al reformarse el artículo 79 de la Constitución General de la República, que proporciona un fundamento en el máximo nivel normativo y de tipo extraordinario a la impugnación de los sanciones y demás resoluciones de la Entidad Superior de Fiscalización de la Federación ante el TFJFA.³² La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF) vigente, reglamentaria del artículo 79 constitucional, prevé que las sanciones y demás resoluciones que emita la Auditoría Superior de la Federación en los términos de la ley citada, podrán ser impugnados por las entidades fiscalizadas y, en su caso, por los servidores públicos afectados adscritos a las mismas o por los particulares, personas físicas o morales, ante la propia Auditoría, mediante el recurso de reconsideración o bien, promover juicio de nulidad ante el TFJFA (artículo 69 de la LFRCF).

Por último, es de destacarse que durante la vigencia de la LOTFJFA de 1995, fue reformada la fracción XXIX-H del artículo 73 constitucional, para otorgarle al Tribunal la competencia de imponer sanciones a los servidores públicos con motivo de responsabilidad administrativa, misma que hasta 2012 no ha sido objeto de una ley reglamentaria.³³

²⁹Diario Oficial de la Federación de 19 de diciembre de 2003.

³⁰Cf. PÉREZ LÓPEZ, Miguel, “El anhelo cumplido: el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”, en *Ratio Juris*, febrero-abril de 2001, México, pp. 8-20, y en *Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, Quinta Época, número 5, mayo de 2001, México, pp. 273-291.

³¹Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 2000.

³²Diario Oficial de la Federación de 7 de mayo de 2008. Cf. PÉREZ LÓPEZ, Miguel, “Gasto Público, fiscalización y administración de recursos económicos públicos”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 22, enero-junio de 2010, pp. 189-221 (<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/CuestionesConstitucionales/22/ard/ard7.pdf>).

³³Diario Oficial de la Federación de 4 de diciembre de 2006. Cf. LUCERO ESPINOSA, Manuel, “La jurisdiccionalización del derecho disciplinario”, *Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa*, México, año III, núm. 8, septiembre de 2011, pp. 1-15 (<http://www.tfjfa.gob.mx/investigaciones/pdf/lajurisdiccionalizacion.pdf>).

5. La Ley Orgánica del TFJFA de 2007

En 2005 se llevó a cabo una profunda reforma del derecho procesal administrativo federal, centrada en la expedición de la LFPCA,³⁴ una nueva ley procesal que mantuviese las reglas del juicio de nulidad dominante para la materia tributaria, entonces contenidas en el Título VI del CFE, compatible para ciertas cuestiones administrativas ajenas a lo fiscal, y establecer nuevas previsiones adjetivas para el enjuiciamiento de los actos administrativos que desde 1996 fueron agregados a la competencia del TFJFA.

Asimismo, la LFPCA agregó novedades al derecho procesal administrativo: la inclusión del control jurisdiccional sobre actos de la administración pública federal de efectos generales, la modernización del sistema de cumplimiento de las sentencias de condena dirigidas a la autoridad administrativa y la previsión de medidas cautelares de naturaleza positiva empatadas con la tradicional suspensión del acto impugnado.

Para complementar a la nueva ley adjetiva del contencioso administrativo federal, resultaba imprescindible una regulación orgánica del TFJFA que complementara a la LFPCA. A tal efecto, se expidió la LOTFJFA en diciembre de 2007, con un doble cometido: a) sintonizar la regulación orgánica del TFJFA con la nueva LFPCA, con las debidas adecuaciones en materia procesal, y b) establecer una estructura encargada del gobierno y la administración del TFJFA, que asumiese una buena cantidad de tareas que tenía el Pleno de la Sala Superior del Tribunal y su magistrado Presidente, sin demérito de que dicho Pleno conservase algunas de vital importancia para la vida interna del Tribunal y asumiendo un papel de control sobre ciertos actos disciplinarios y de carrera jurisdiccional respecto del personal del TFJFA.³⁵ Esa nueva estructura fue la Junta de Gobierno y Administración del TFJFA.

Además se estableció la competencia del TFJFA en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos en el artículo 15 de la nueva Ley Orgánica, cuya redacción original provocó una reforma inmediata,³⁶ así como su competencia en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos del propio TFJFA: en un primer supuesto, el Pleno de la Sala Superior dictará sentencia definitiva en los juicios promovidos por los magistrados del Tribunal, en contra de sanciones impuestas por la Junta

³⁴*Diario Oficial* de la Federación de 1 de diciembre de 2005. Cf. LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Teoría y práctica del contencioso administrativo federal*, décima primera edición, Porrúa, México, 2011.

³⁵*Diario Oficial* de la Federación del 6 de diciembre de 2007. Cfr. PÉREZ LÓPEZ, Miguel, "La autonomía fortalecida. Apuntamientos sobre la nueva Ley del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa", *Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, México, Sexta Época, año I, núm. 1, enero de 2008, pp. 283-340, e id., "La nueva Ley del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XLI, número 122, mayo-agosto de 2008, pp. 1063-1077.

³⁶*Diario Oficial* de la Federación de 21 de diciembre de 2007. PÉREZ LÓPEZ, Miguel, "La autonomía fortalecida...", *ibidem*, pp. 331-336.

de Gobierno y Administración, con fundamento en la LFRASP (fracción XIV del artículo 18 de la LOTFJFA) y, por otro lado, las Secciones de la Sala Superior dictarán sentencia definitiva en los juicios promovidos por los secretarios, actuarios y demás personal del Tribunal, en contra de sanciones impuestas por la Junta de Gobierno y Administración, de acuerdo a lo dispuesto por la LFRASP (artículos 7 y 23, fracción III, de la LOTFJFA).³⁷

Como se puede apreciar el aparato de la competencia material resulta acrecentado de forma considerable, al que además debe incorporarse la competencia señalada al TFJFA en el artículo 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en posesión de los particulares.³⁸

Sólo para los efectos de estas notas y sin demérito de las innovaciones de la LOTFJFA de 2007, importa resaltar las siguientes previsiones de dicho ordenamiento:

- 1) Con la finalidad de destacar el papel de cuerpo rector del TFJFA al Pleno de la Sala Superior, le fue reiterada la facultad de aprobar y expedir el Reglamento Interior del Tribunal, que incluiría a las regiones, sede y número de Salas Regionales y los criterios conforme a los cuales se ejercerá la facultad de atracción (fracción II del artículo 18 de la LOTFJFA). En consecuencia, la Sala Superior, mediante el Acuerdo G/SS/1/2009, expidió el Reglamento Interior del TFJFA, mismo que sustituiría al de diciembre de 2003.³⁹
- 2) Fueron sentadas las primeras bases para la creación de *Salas Especializadas*, a través de las atribuciones otorgadas tanto a la Sala Superior como a la Junta de Gobierno y Administración del TFJFA. En el caso de las atribuciones de la Junta, tenemos que debería llevar a cabo los estudios necesarios para determinar las regiones, sedes y el número de las Salas Regionales, así como *materias específicas de competencia de las Secciones o de las Salas Regionales*, en su caso, y los criterios conforme a los cuales se ejercerá la facultad de atracción, de acuerdo con lo que establezcan las disposiciones aplicables (fracción IV del artículo 41 de la LOTFJFA).⁴⁰
- 3) En consonancia a las precedentes leyes orgánicas del contencioso administrativo federal, la LOTFJFA de 2007, en su artículo 14, también amplió el perímetro de competencia del Tribunal: dilatación de la procedencia del nuevo juicio contencioso administrativo en materia de contratos administrativos (fracción VII), responsabilidad patrimonial del Estado (fracción VIII), tratados y acuerdos internacionales para evitar

³⁷*Ibidem*, pp. 330-331.

³⁸*Diario Oficial* de la Federación de 5 de julio de 2010.

³⁹*Diario Oficial* de la Federación de 13 de noviembre de 2009.

⁴⁰En el procedimiento legislativo de la LOTFJFA fue destacada esta impostergable especialización de las Salas Regionales en el dictamen de la Cámara de Diputados, que en su parte conducente expresaba como un aspecto relevante de la nueva Ley la creación de Salas Regionales especializadas: "Se abre la posibilidad de crear Salas especializadas por materia, de acuerdo a lo que establezca el Reglamento Interior del Tribunal."

la doble tributación o en materia comercial (fracción XIII), silencio administrativo (fracción XIV), impugnación de actos administrativos de alcance general (segundo párrafo) y extensión de la procedencia de los juicios de lesividad (tercer párrafo).⁴¹

Ante la abundante competencia material otorgada al Tribunal a lo largo de 75 años de existencia, el consecuente aumento de juicios contencioso administrativos incoados y para evitar el rezago en la solución de las controversias sometidas ante el TFJFA, se han generado tres reformas al derecho procesal administrativo federal (LFPCA y LOTFJFA): a) la reforma de junio de 2009 concerniente a los juicios en línea; b) la reforma de diciembre de 2010, dedicada a los juicios contencioso administrativos en vía sumaria, la enmienda en materia de las medidas cautelares y el cambio radical del sistema de notificaciones del juicio, y c) la reforma de junio de 2011, creadora de las Salas Auxiliares. La reforma de 2010 contiene elementos que han propiciado el surgimiento de una necesaria figura orgánica y procesal, que coadyuve en una mejor impartición de la justicia fiscal y administrativa: las *Salas Especializadas*, cuya exigencia es ratificada en la reforma legal de junio de 2011.

6. La reforma procesal administrativa de diciembre de 2010

En el conjunto de esta reforma,⁴² aparecen plenamente las Salas Especializadas, a partir de la iniciativa del senador José Isabel Trejo Reyes, de 10 de diciembre de 2009, mediante la adición del artículo 2 Bis de la LOTFJFA. Este dispositivo legal da respuesta a una necesidad impostergable de la jurisdicción administrativa, ya advertida con la expedición de dicha Ley Orgánica: la creación de las *Salas Regionales Especializadas*, abocadas a una materia específica, en virtud del crecimiento de la competencia material del Tribunal, como se ha expuesto, aunque de forma modesta, en el presente apartado.

El nuevo artículo 2 Bis suma lo disperso originalmente en la LOTFJFA, a través de las competencias del Pleno de la Sala Superior (artículo 18, fracción II, igualmente reformado mediante el Decreto de diciembre de 2010) y de la Junta de Gobierno y Administración (artículo 41, fracción IV), a fin de erigir las Salas Especializadas en los siguientes términos:

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

⁴¹PÉREZ LÓPEZ, Miguel, “La autonomía fortalecida...”, supra nota 35, pp. 323-336.

⁴²*Diario Oficial* de la Federación de 10 de diciembre de 2010. Cf. PÉREZ LÓPEZ, Miguel, “La reforma del Derecho Procesal Administrativo Federal de 2010”, *Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa*, México, año III, núm. 7, mayo de 2011, pp. 1-49 (<http://www.tfjfa.gob.mx/investigaciones/pdf/lareformadelderechoprosesal.pdf>), e id., “Los juicios contenciosos administrativos en vía sumaria, la reforma de la tutela cautelar y del sistema de notificaciones, y otras adecuaciones al régimen de la justicia fiscal y administrativa federal”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XLIV, número 132, septiembre-diciembre de 2011, pp. 1349-1374 (<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/132/el/el12.pdf>).

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

De igual manera, fueron objeto de reforma la fracción II del artículo 18 de la LOTFJFA, en cuanto a las facultades del Pleno de la Sala Superior, a efecto de incluir la competencia material y territorial de las Salas Especializadas dentro del contenido del Reglamento Interior del TFJFA; el acápite del artículo 37 de la LOTFJFA a fin de incorporar la referencia de las Salas Especializadas en dicho dispositivo dedicado a las atribuciones de los Magistrados Presidentes de las Salas Regionales, y las fracciones IV y V del artículo 41 de la LOTFJFA, para precisar las atribuciones de la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal, respecto a la realización de los estudios necesarios que determinen la competencia material y territorial de las Salas Especializadas, y la facultad de cambios de adscripción de los magistrados de Salas Regionales y demás servidores públicos del TFJFA hacia los ámbitos de las Salas Especializadas.

Debe tenerse en cuenta que en la reforma procesal administrativa de 2010, el legislador ordinario modificó el artículo 33 de la LOTFJFA, para suprimir la referencia de la especialidad de las Salas que sean creadas en las regiones, tal vez por considerar que bastaba con el nuevo artículo 2 Bis y la reforma a la fracción II del artículo 18 de la LOTFJFA.

Como primera muestra de la potestad de fundación de las Salas Especializadas, anterior a la reforma procesal administrativa de diciembre de 2010, fue la creación de la Sala Regional en Materia de Propiedad Intelectual, mediante el Acuerdo G/17/2008 del Pleno de la Sala Superior por el que fue adicionado el artículo 24 Bis al Reglamento Interior del TFJFA de 2003.⁴³

El artículo 23 del Reglamento Interior del Tribunal de 2009 reguló a la Sala Especializada en Materia de Propiedad Intelectual, con competencia en todo el territorio nacional y su sede estaría en el Distrito Federal. Dicho precepto precisaba la competencia material de la Sala Especializada:

“...tramitar y resolver los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas a que se refiere el artículo 14, fracciones XI, XII, XIV, penúltimo y último párrafos de la Ley, dictadas con fundamento en la Ley de la Propiedad Industrial, en la Ley Federal del Derecho de Autor, en la Ley Federal de Variedades Vegetales, así como en los demás ordenamientos que regulan la materia de Propiedad Intelectual, o que tengan alguna injerencia en las citadas materias.”

⁴³Diario Oficial de la Federación de 24 de marzo de 2008.

Esta Sala Especializada inició su funcionamiento el 5 de enero de 2009.⁴⁴

Como secuela de la entrada en vigor de la reforma legal de los juicios en línea, se llevó a cabo una amplia modificación al Reglamento Interior del TFJFA, mediante el Acuerdo G/SS/3/2011, y en lo tocante a Salas Especializadas, tenemos la adición de un artículo 23 Bis.⁴⁵ En este nuevo dispositivo reglamentario fue instaurada la Sala Especializada en Juicios en Línea, con sede en el Distrito Federal, señalándose que tendría competencia exclusiva para conocer de los juicios contencioso administrativos en línea o que se deban tramitar de manera simultánea en línea y en la vía tradicional, de acuerdo a la LFPCA.

El artículo 23 Bis aclaraba que la Sala Especializada en Materia de Propiedad Intelectual conocería de los juicios de su competencia tramitados tanto en la vía tradicional, como en línea.

De esta manera, el TFJFA contaba con dos Salas Especializadas hasta octubre de 2011, cuando se lleva a cabo una nueva reforma al Reglamento Interior del TFJFA, para agregar una nueva Sala Especializada, ahora dedicada a conocer de los juicios incoados contra resoluciones de Órganos Reguladores de la Actividad del Estado, objeto de estos modestos apuntes.

7. La reforma procesal administrativa de junio de 2011

Esta reforma a la LOTFJFA creó las Salas Auxiliares del Tribunal, a efecto de coadyuvar a las Salas Regionales y Especializadas en el dictado de sentencias que hayan sido del conocimiento de aquellas en los juicios sustanciados en la vía tradicional, en línea o en vía sumaria (artículo 38 Bis de la LOTFJFA).⁴⁶

Esta reforma legal incide en la temática de estas notas en lo concerniente a la nueva fracción X del artículo 18 de la LOTFJFA, en cuanto a la facultad del Pleno de la Sala Superior del TFJFA para determinar las Salas Regionales o Especializadas que serán apoyadas por las Auxiliares, así como el número y calidad de los asuntos remitidos a éstas.

⁴⁴Sobre esta Sala Especializada, el Pleno de la Sala Superior ha expresado que de la misma "se tiene una apreciación positiva puesto que su desempeño ha sido satisfactorio y ha cubierto las expectativas previstas" (séptimo considerando del Acuerdo G/40/2011 por el que se reforma el artículo 23, y se deroga el artículo 23 Bis, del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de octubre de 2011).

⁴⁵*Diario Oficial* de la Federación de 21 de junio de 2011.

⁴⁶*Diario Oficial* de la Federación de 3 de junio de 2011. Respecto a la creación de las Salas Auxiliares del TFJFA, debe atenderse a los siguientes acuerdos de la Sala Superior: el Acuerdo SS/3/2012 por el que se reforma el artículo 22, fracciones V y XII, y se adiciona el artículo 23 Bis, del Reglamento Interior del TFJFA, y el Acuerdo G/5/2012 por el que se determinan las Salas Regionales que serán apoyadas por las Salas Auxiliares del TFJFA, publicados en el *Diario Oficial* de la Federación de 1 de febrero de 2012.

III. Las Reformas del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de octubre de 2011 y febrero de 2012

I. La reforma reglamentaria de octubre de 2011

A. La justificación de la Sala Especializada en Resoluciones de Órganos Reguladores de la Actividad del Estado

Sin duda una constante petición de la doctrina del Derecho Procesal Administrativo mexicano fue la transformación del TFF en un tribunal de lo contencioso administrativo de amplia competencia.⁴⁷

Como se explicó líneas arriba, así sea de forma sintética, paulatinamente el legislador federal fue adicionando distintos ramos administrativos a la originaria competencia tributaria del TFF, hasta llegar a la LOTFF de 1995 que desbordó la competencia material del Tribunal al vincularla a la LFPA. Sin duda, el siguiente paso era explorar, de forma sistemática y ponderada, las posibilidades de especialización de las Salas Regionales para atender porciones competenciales del TFJFA, a fin de racionalizar las cargas de trabajo del Tribunal y evitar el rezago; considerar la complejidad de los crecientes y novedosos ramos administrativos; de, en suma, cumplir el mandato constitucional: una impartición de justicia fiscal y administrativa de forma imparcial, expedita y completa.

Así lo reconoció el Pleno de la Sala Superior del TFJFA en el considerando sexto de su Acuerdo G/40/2011 por el que se reforma el artículo 23 y se deroga el artículo 23 Bis del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de octubre de 2011,⁴⁸ en el siguiente sentido:

“La apertura de Salas Especializadas en materias administrativas agilizará la instrucción e identificación de la materia en que habrá de especializarse, además de elevar la calidad de sus resoluciones y que, así mismo, por exclusión la mayoría de las Salas Regionales se concentrarán en el conocimiento de juicios en los que se controviertan aspectos tributarios.”

⁴⁷Sobre este tema destacaron las imprescindibles obras de CARRILLO FLORES, Antonio, op. cit. supra nota 11, pp. 18-19, 264-265, 283-284, 297 y 359; NAVA NEGRETE, Alfonso, op. cit. supra nota 11, pp. 346-347 y 352; y FIX-ZAMUDIO, Héctor, op. cit. supra nota 11, p. 133. Además HEDUÁN VIRUÉS, Dolores, “Hacia un Tribunal Federal de Justicia Administrativa”, *Estudios de Derecho Público contemporáneo*, México, Fondo de Cultura Económica-UNAM, 1972, pp. 127-140; ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo, *El proceso tributario en el derecho mexicano*, Porrúa, México, , 1972, 354-359, y HAMDAN AMAD, Fauzi, Necesidad de incorporar a nuestro sistema jurídico un Código Federal Administrativo y un Tribunal Federal de Justicia Administrativa en VV. AA., *Estudios Jurídicos en honor de Raúl F. Cárdenas*, México, Porrúa, 1983, pp. 257-267.

⁴⁸*Diario Oficial* de la Federación de 28 de octubre de 2011.

La imparable complejidad de las relaciones jurídicas entre la administración pública federal y los particulares, así como el crecimiento exponencial de los órganos y las materias comprendidos en el poder administrativo, sobre todo a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial, justifica con creces el cambio: la especialidad de los órganos encargados de la impartición de justicia es una necesidad que la realidad genera, aparte de las respetables consideraciones doctrinales.

La materia administrativa (o más bien, sería propio decir, las materias) se torna dilatada, diversa y dispersa, que ha llevado a la creación de disciplinas jurídicas autónomas y la formación de juristas especializados. El doctrinario puede proponer la formación de Salas Especializadas y el Tribunal (en este caso el Pleno de la Sala Superior) debe sopesar las posibilidades de establecerlas.

Como se expuso en el apartado precedente, el TFJFA contaba con dos Salas Especializadas: una en Materia de Propiedad Intelectual y otra dedicada a los Juicios en Línea, a las que se agrega otra más: la *Sala Especializada en Resoluciones de Órganos Reguladores de la Actividad del Estado*, que procura atender una situación real de la administración pública mexicana, omitida por la doctrina del Derecho Administrativo, en virtud de la plasticidad, sino es que el amorfismo, de los llamados “Órganos Reguladores”.⁴⁹

El surgimiento de los Órganos Reguladores responde al cambio experimentado en la estructura del Estado mexicano, a partir de su inserción en los procesos de liberalización económica, iniciados en 1982 durante la gestión del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1982-88) y con mayor énfasis se reconoce la existencia de los órganos reguladores a partir de la administración del Presidente Vicente Fox Quesada (2000-2006). Respecto a su origen y ubicación institucional, López Ayllón y Haddou Ruiz sostienen que:

“Aunque los órganos reguladores siempre han sido parte del marco institucional de la administración pública en México, la idea de agencias reguladoras independientes se introdujo hasta la década de los noventa, cuando el proceso de reforma económica estructural estaba muy avanzado.”

Los autores citados señalan que los Órganos Reguladores cuando están destinados a determinados sectores de la economía, manifiestan las siguientes características: 1) promover los intereses de los consumidores a través de una mayor competencia, 2) mejorar

⁴⁹Cf. LÓPEZ AYLLÓN, Sergio y HADDOU RUIZ, Ali, “Rendición de cuentas y diseño institucional de los órganos reguladores en México”, *Gestión y Política Pública*, México, volumen XVI, número 1, primer semestre de 2007, pp. 101-145, y ROLDÁN XOPA, José, *Derecho Administrativo*, México, Oxford, 2008, pp. 10-13, y ÁLVAREZ, Clara Luz, “Órganos reguladores de telecomunicaciones”, *Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa*, México, año IV, núm. 10, 2011, pp. 1-34 (<http://www.tffja.gob.mx/investigaciones/pdf/organosreguladores.pdf>).

el funcionamiento de los servicios “con base en criterios objetivos tanto técnicos como económicos”, y 3) que los titulares de los Órganos Reguladores gocen de independencia respecto de las presiones políticas y de los grupos de interés de los sectores económicos.⁵⁰

La teleología de los Órganos Reguladores consiste en “estabilizar las decisiones en torno a ciertas políticas regulatorias al actuar como agentes capaces de orientar las agendas y, con ello, establecer las condiciones para alcanzar los objetivos de los ordenamientos legales.”⁵¹

El Dr. Roldán Xopa ha expuesto que el mercado requiere de órganos administrativos autónomos que les proporcionen garantías de regulación, vigilancia y control de los agentes del mercado, inspirándose en el modelo de las agencias administrativas del derecho norteamericano.⁵²

Sin embargo, la legislación administrativa federal ha omitido el reconocimiento específico y diferenciado de los órganos reguladores dentro del conglomerado constitucionalmente denominado “Administración Pública Federal”. Dichos órganos se encuentran insertos en las formas de organización administrativa clásicas: mayoritariamente como órganos desconcentrados, dependientes de Secretarías de Estado, y de forma excepcional como organismos descentralizados de la administración pública paraestatal (*v. gr.* el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, el Instituto de Protección al Ahorro Bancario o el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos).

Cierto que la reforma constitucional en materia política de agosto de 2012, hace referencia a los órganos reguladores, pero sólo para los efectos de los nombramientos de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica de los titulares de los órganos reguladores, y su ratificación (artículos 76, fracción II, y 89, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), sin entrar a fondo para establecer un fundamento sólido sobre los órganos reguladores.⁵³

A pesar de esta indefinición legislativa, la política económica del Estado mexicano de las últimas dos décadas denota la relevancia de los órganos reguladores, entes de la administración pública federal, cuyas resoluciones y actos deben quedar aherrojados al principio de legalidad y, consecuentemente, ser susceptibles de control jurisdiccional por parte del TFJFA, en caso de vulnerarse dicho principio toral del Estado de Derecho, como lo pode-

⁵⁰LÓPEZ AYLLÓN, Sergio y HADDOU RUIZ, Ali, *ibidem*, p. 103.

⁵¹*Loc. cit.*

⁵²ROLDÁN XOPA, José, *Loc. cit.*

⁵³*Diario Oficial* de la Federación de 9 de agosto de 2012.

mos observar en el octavo considerando del Acuerdo G/40/2011 por el que se reforma el artículo 23 y se deroga el artículo 23 Bis del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de octubre de 2011, mismo que me permito reproducir:

“Como avance en la especialización de esta Institución y debido a la complejidad de las materias de las que conoce, en aras de una permanente mejoría en la impartición de justicia, ahora se percibe la necesidad de abrir una Sala Especializada en el conocimiento de controversias suscitadas en contra de resoluciones de los siguientes Órganos Reguladores de la Actividad del Estado...”

De la sólida exposición de motivos del Acuerdo G/40/2011 de octubre de 2011, detectamos los siguientes puntos que justifican la creación de la Sala Especializada en Resoluciones de Órganos Reguladores de la Actividad del Estado del TFJFA:

- 1) Reconocimiento de la especialización del Tribunal y de la complejidad de las materias sometidas a su jurisdicción, a fin de mejorar su cometido constitucional de impartición de justicia.
- 2) Durante el año 2010, fueron recibidas 2300 demandas entabladas contra resoluciones provenientes de órganos reguladores, cuya cuantía se estimó en \$2,500'000,000.00, y entre los meses de enero a julio de 2011 fueron presentadas 1369 demandas contra dichas resoluciones ante el TFJFA, lo cual llevó al Pleno a proyectar un incremento en el número de juicios.
- 3) Concentración del 40% de los juicios incoados contra resoluciones de los Órganos Reguladores en la Región Metropolitana del TFJFA, lo que justifica que la sede de la Sala Especializada encargada de dichos juicios quede ubicada en dicha Región, pues, según el Pleno, en las otras veinte regiones en que se divide el territorio nacional, los juicios contra las citadas resoluciones abarcarían 3% en cada una de ellas.
- 4) Otro argumento a favor de la ubicación de la Sala Especializada en la región Metropolitana se basó en que las grandes empresas que actualizan las hipótesis normativas del artículo 34 de la LOTFJFA, se encuentran mayoritariamente en la zona metropolitana del Distrito Federal, lo cual incluye la intensa cercanía con el Estado de México, y es común que impugnen la legalidad de las resoluciones de los órganos reguladores. En consonancia con lo anterior, las controversias entre las grandes empresas y los órganos reguladores serían del conocimiento de las Salas con jurisdicción en la sede de la autoridad emisora de la resolución impugnada, que, como se ha dicho, están radicadas en el Distrito Federal.
- 5) La formación de la Sala Especializada en Resoluciones de Órganos Reguladores de la Actividad del Estado estaría vinculada al intenso movimiento de reforma de la justicia fiscal y administrativa, como se expresa con el Sistema de Justicia en Línea, el Juicio en Vía Sumaria y las Salas Auxiliares.

- 6) Atento a la potestad del Pleno de la Sala Superior, en su función jurisdiccional, de conocer de las impugnaciones de las resoluciones de la administración pública federal, mediante su facultad de atracción, se fortalecerá la posibilidad de conocer de juicios cuyo objeto sea una resolución de un órgano regulador, para establecer por primera vez la interpretación directa de una ley, reglamento o disposición administrativa de carácter general, involucrados en la fundamentación de dicha resolución.

B. La creación de la Sala Especializada y su competencia territorial y material

La fracción III del artículo 23 del Acuerdo plenario G/40/2011 crea la Sala Especializada en Resoluciones de Órganos Reguladores de la Actividad del Estado, fija su sede en el Distrito Federal y su competencia material comprende todo el territorio nacional.

La nueva Sala Especializada será competente para tramitar y resolver los juicios promovidos contra las resoluciones definitivas de los órganos reguladores⁵⁴ que actualicen los supuestos comprendidos en las fracciones III, XI, XII, XIV, penúltimo y último párrafos del artículo 14 de la LOTFJFA. En consecuencia, se trataría de resoluciones definitivas de los órganos reguladores que:

- 1) Impongan multas por infracción a las normas administrativas federales.
- 2) Pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la LFPA.
- 3) Decidan los recursos administrativos en contra de sus resoluciones.
- 4) Configuren la negativa ficta, por el transcurso del plazo que legalmente le sea aplicable (CFE, LFPA o las disposiciones aplicables), o en su defecto, en el plazo de tres meses.
- 5) Nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la “resolución positiva ficta”, cuando así este prevista en la ley que sea aplicada por el respectivo órgano regulador.
- 6) Sean actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos de los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el particular interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación.
- 7) Resulten favorables a un particular y sean impugnadas por las autoridades administrativas (tanto por los mismos órganos reguladores como otras autoridades de la Administración Pública Federal) para que el TFJFA declare su nulidad.

Estimo que también debería quedar comprendida en el cúmulo competencial de la nueva Sala Especializada, las resoluciones definitivas que nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al reclamante y las que impongan la obligación de resarcir los daños y perjuicios pagados con motivo de la reclamación, cuando resulten emitidas por

⁵⁴No debe descuidarse la definición de resoluciones definitivas contenida en el segundo párrafo del artículo 14 de la LOTFJFA: “Para efectos del primer párrafo de esta artículo, las resoluciones se consideraran definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.”

los órganos reguladores de la Actividad del Estado, en los términos de la fracción VIII del artículo 14 de la LOTFJA.

C. Ámbito orgánico de la Sala Especializada

En la fracción III del artículo 23 del Reglamento Interior del TFJFA se señalan como órganos reguladores de la actividad del Estado sometidos a la jurisdicción de la nueva Sala Especializada, a los siguientes:

- 1) La Comisión Federal de Competencia (CFC), órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía, en lo que resultase competente.⁵⁵
- 2) La Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía.⁵⁶
- 3) La Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL), órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.⁵⁷
- 4) La Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS) en lo que resulte competente y no sea del conocimiento de la Sala Especializada en Propiedad Intelectual, órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud.⁵⁸
- 5) La Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.⁵⁹
- 6) La Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca (CONAPESCA), órgano desconcentrado de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.⁶⁰
- 7) La Comisión Nacional de Facilitación del Transporte Aéreo Internacional (CNFTAI), órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.⁶¹
- 8) La Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía.⁶²

⁵⁵ Artículos 23 de la Ley Federal de Competencia Económica, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación de 24 de diciembre de 1992, y 2, apartado C, fracción I, del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación de 22 de noviembre de 2002.

⁵⁶ Artículos 69-E de la LFPA y 2, apartado C, fracción II, del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación de 22 de noviembre de 2002.

⁵⁷ Artículo 9-A de Ley Federal de Telecomunicaciones, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación de 7 de junio de 1995, y 2º, fracción XXX, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación de 8 de enero de 2009.

⁵⁸ Artículos 17 bis de la Ley General de Salud y 2º, apartado C, fracción X, del Reglamento Interior de la Secretaría de Salud, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación de 19 de enero de 2004.

⁵⁹ Artículos 1º de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación de 28 de abril de 1995, y 2º, apartado D, fracción IV, y 98-C del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación de 11 de septiembre de 1996.

⁶⁰ Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación de 5 de junio de 2001 y artículo 2, apartado D, fracción III, y 44 del Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación publicado en el *Diario Oficial* de la Federación de 25 de abril de 2012.

⁶¹ Creada por Acuerdo Presidencial de 26 de diciembre de 1951, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación de 17 de marzo de 1952.

⁶² Artículo 1º de la Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación de 28 de noviembre de 2008.

- 9) La Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias (CNSNS), órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía.⁶³
- 10) La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF), órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.⁶⁴
- 11) La Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.⁶⁵
- 12) La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.⁶⁶
- 13) La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF), organismo descentralizado agrupado en el sector coordinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.⁶⁷
- 14) La Comisión Reguladora de Energía (CRE), órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía.⁶⁸

En la fracción a estudio, se advertía sobre el carácter permanente de la competencia de la nueva Sala Especializada del TFJFA si estos órganos reguladores llegaren a cambiar de denominación, surjan otros distintos o desapareciesen, “caso en el cual conocerá de las resoluciones que emita el órgano que asuma las funciones de la desaparecida”, lo cual se explica por la tendencia cambiante de la organización y legislación administrativa.

D. Régimen transitorio

El Acuerdo plenario G/40/2011 es prolijo y obligadamente puntilloso en sus disposiciones transitorias, en particular por lo que hace al traslado de los expedientes de los juicios incoados en las Salas Regionales vigentes al momento de la entrada en vigor de la reforma al Reglamento Interior. El acuerdo entraría en vigor el día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial* de la Federación (transitorio primero).

⁶³Artículos 50 de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación de 4 de febrero de 1985, y 3, fracción VI, inciso b), 33 y 37 del Reglamento Interior de la Secretaría de Energía, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación de 4 de junio de 2001.

⁶⁴Artículos 2º, apartado D, fracción V, y 98-C del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación de 11 de septiembre de 1996.

⁶⁵Artículos 3, fracción XII, y 9 de la Ley de Aguas Nacionales, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación de 1 de diciembre de 1992; 2, fracción XXXI, inciso a), del Reglamento Interior de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación de 21 de enero de 2003, y 1 del Reglamento Interior de la Comisión Nacional del Agua, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación de 30 de noviembre de 2006.

⁶⁶Artículos 2 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación de 23 de mayo de 1996, y 2º, apartado D, fracción VI, y 98-C del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación de 11 de septiembre de 1996.

⁶⁷Artículos 4º y 10 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación de 18 de enero de 1999.

⁶⁸Artículos 1º de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación de 31 de octubre de 1995, y 3, fracción VI, inciso a), 33, 35 y 36 del Reglamento Interior de la Secretaría de Energía, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación de 4 de junio de 2001.

- 1) La Sala Especializada en resoluciones de los órganos reguladores de la actividad del Estado entraría en funciones el 1o. de diciembre de 2011 y, en consecuencia, el TFJFA transformaría una Sala Regional Metropolitana en la nueva Especializada. Para tal transformación, la Junta de Gobierno emitió el Acuerdo E/JGA/34/2011 por el que fue creada la Comisión para la Implementación de la Sala Especializada en Resoluciones de Órganos Reguladores de la Actividad del Estado, e integrada por los Magistrados Héctor Espinosa Cantellano, Héctor Silva Meza y Rosalva Bertha Romero Núñez, quienes a la postre serían adscritos a la Sala Especializada. La Sala Superior, mediante su acuerdo G/SS/5/2011 de 9 de noviembre de 2011 reformó la fracción XVII del artículo 22 del Reglamento Interior del TFJFA, a fin de reducir a once las Salas de la Región Metropolitana, y finalmente la Junta de Gobierno y Administración dictó su Acuerdo General G/JGA/45/2011 de la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa,⁶⁹ que estableció la integración de la Sala Especializada en Resoluciones de Órganos Reguladores de la Actividad del Estado (transitorio segundo).
- 2) Los juicios radicados en la Sala Regional Metropolitana transformada en la nueva Especializada serían distribuidos en forma equitativa entre las otras once Salas Regionales Metropolitanas, de acuerdo con el nuevo turno creado por el Sistema de Control y Seguimiento de Juicios o el Sistema de Justicia en Línea, con excepción de los que versen sobre resoluciones de órganos reguladores de la actividad del Estado y aquellos en los que al 31 de octubre de 2011 hubiesen concluido la substanciación del juicio, en los términos del artículo 47 de la LFPCA, sea que se haya dictado o no el acuerdo de cierre de instrucción. Las Salas Metropolitanas receptoras de los juicios redistribuidos dictarían los correspondientes acuerdos de nueva radicación, con fundamento en el Acuerdo General que emita la Junta de Gobierno y Administración, que se fijará en un lugar accesible de la Sala respectiva y se publicará en el Boletín Electrónico. Respecto de los juicios instruidos por la Sala que sería transformada, en los que ésta haya emitido la sentencia correspondiente, en el caso de presentarse nuevas promociones, recibirán un nuevo turno para que sean atendidos equitativamente por las once Salas Regionales Metropolitanas (transitorio tercero).
- 3) El transitorio cuarto está dedicado a los juicios iniciados en contra de las resoluciones administrativas emitidas por los órganos reguladores de la actividad del Estado y que se encontrasen en trámite al momento de la entrada en vigor del Acuerdo plenario G/40/2011, los que recibirían diverso tratamiento procesal:

⁶⁹Diario Oficial de la Federación de 24 de noviembre de 2011.

- a] Las Salas Regionales emitirán la sentencia en aquellos juicios que estén bajo su jurisdicción y que hubiesen concluido la correspondiente instrucción al día 31 de octubre de 2011, sea que se contasen o no con el acuerdo de cierre de instrucción. En tal virtud, el Presidente del TFJFA informará a las Salas Regionales sobre el número total de expedientes en fase de instrucción, para que dicten la sentencia correspondiente, mientras que la Junta de Gobierno y Administración dará seguimiento al cumplimiento de este Acuerdo por las Salas Regionales.
 - b] Las Salas Regionales remitirán los juicios contencioso administrativos que tengan radicados a la Sala Especializada en Resoluciones de Órganos Reguladores de la Actividad del Estado y que al 31 de octubre de 2011 no concluyesen su substanciación, previa emisión y notificación del acuerdo de cambio de radicación a las partes. La notificación deberá hacerse conforme el acuerdo general que al efecto emita la Junta de Gobierno y Administración, que sería fijado en un lugar accesible de la Sala respectiva y publicada en el Boletín Electrónico.
 - c] En este transitorio, se deja a salvo la posibilidad de pedir a la Sala Superior que ejerza su facultad de atracción “en aquellos asuntos que sean representativos para fijar los criterios en materia de resoluciones que emanan de Órganos Reguladores de la Actividad del Estado, que permitan resolver los juicios con mayor celeridad.”
 - d] Las demandas dirigidas a la Sala Especializada en Resoluciones de Órganos Reguladores de la Actividad del Estado deberán presentarse en la sede de la misma, por conducto de la Oficialía de Partes de las Salas Especializadas, personalmente o por correo certificado, conforme lo dispuesto en el artículo 13 de la LFPCA. Si se llegasen a depositar las demandas ante una Sala Regional incompetente, ésta deberá remitirlas a la nueva Sala Especializada.
- 4) Los expedientes radicados en la nueva Sala serán distribuidos equitativamente entre los tres magistrados que la conformen, de acuerdo con el sistema aleatorio de turno que corresponda (transitorio quinto).
- 5) El sexto transitorio del Acuerdo G/40/2011 prevé consecuencias derogatorias, al dejar sin efectos las disposiciones emitidas por el Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior o la Junta de Gobierno y Administración que se opongán a dicho Acuerdo.
- 6) El último transitorio prevé, de forma genérica, que para todo lo no previsto en el Acuerdo G/40/2011 se estará a lo que resuelva el órgano competente del TFJFA.

2. Las reformas reglamentarias de febrero de 2012

Una vez iniciado el funcionamiento de la Sala Especializada en Resoluciones de Órganos Reguladores de la Actividad del Estado fue indispensable realizar algunos ajustes al con-

tenido de la fracción III del artículo 23 del Reglamento Interior, a partir de la experiencia práctica y de la estructura de la administración pública federal, que se tradujeron en dos reformas publicadas en febrero de 2012.

A. Una restricción al campo competencial de la Sala Especializada en Resoluciones de Órganos Reguladores de la Actividad del Estado

En el Acuerdo G/40/2011, la CONAGUA fue incluida en la relación de órganos reguladores (inciso k), de la fracción III, del artículo 23 del Reglamento Interior.

La Sala Superior emitió el Acuerdo SS/2/2012 por el cual fue derogado el referido inciso,⁷⁰ por un loable criterio de tipo social, en atención a que:

- 1) Las resoluciones emitidas por la CONAGUA son impugnadas, en su gran mayoría, por comunidades agrarias, ejidos o miembros de éstos, a quienes devendría oneroso acudir a la Ciudad de México, sede de la Sala Especializada.
- 2) El desahogo de las pruebas en los juicios donde es parte la CONAGUA se practica en localidades cercanas a las Salas Regionales, por lo que resultaría dificultado cumplir dicha etapa del procedimiento probatorio, dada la ubicación de la sede de la Sala Especializada.
- 3) Para cumplir el mandato contenido en el artículo 17 de la Constitución General de la República, la Sala Superior consideró que, para una mejor impartición de la justicia, pronta y expedita, resultaba conveniente que los juicios contencioso administrativos enderezados contra resoluciones definitivas de la CONAGUA, fuesen resueltos por la Sala Regional que corresponda, conforme lo dispuesto por el artículo 34 de la LOTFJA.

Por estas razones, fue excluida del conocimiento de la Sala Especializada en Resoluciones de Órganos Reguladores de la Actividad del Estado, la impugnación de las resoluciones definitivas emitidas por la CONAGUA.

Respecto del régimen transitorio del Acuerdo SS/2/2012, encontramos 1) que los juicios remitidos por las Salas Regionales a la Sala Especializada en Resoluciones de Órganos Reguladores de la Actividad del Estado, en los que se controviertan resoluciones de la CONAGUA a la entrada en vigor de dicho acuerdo, que tendría verificativo al día siguiente de su publicación, serán devueltos a la Sala de origen para que ésta continúe su tramitación, y b) en cuanto a los juicios cuyo objeto sea la impugnación contra las resoluciones emitidas por la CONAGUA e incoados ante la Sala Especializada en Reso-

⁷⁰ *Diario Oficial de la Federación* de 8 de febrero de 2012.

luciones de Órganos Reguladores de la Actividad del Estado, hasta la fecha de entrada en vigor del Acuerdo, serían tramitados y resueltos en la Sala Especializada.

B. La ampliación de la competencia orgánica de la Sala Especializada en Resoluciones de Órganos Reguladores de la Actividad del Estado

Como fue expresado líneas arriba, la presencia de los órganos reguladores en el Derecho Público mexicano se reconoce a partir del inicio del siglo XXI, sobre todo en las materias de competencia económica (CFC), mejora regulatoria (COFEMER), telecomunicaciones (COFETEL), energía (CRE) y de salud (COFEPRIS), además de la actividad desplegada por el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. La referencia de los órganos reguladores ha sido de tipo mediático y en el ámbito académico de la ciencia de la administración pública, más que jurídico, hasta la aparición de la Sala Especializada en octubre de 2011 y la reforma constitucional en materia política de agosto de 2012.

También quedó dicho que en la estructura legal de la administración pública federal es prácticamente inexistente la referencia expresa de los Órganos Reguladores, así como su regulación específica. Los Órganos Reguladores enumerados en el Acuerdo G/40/2011 del Pleno de la Sala Superior del TFJFA son, en su mayoría, órganos desconcentrados, insertos en la estructura de la administración centralizada, con la sola excepción de la CONDUSEF, organismo descentralizado sectorizado bajo la coordinación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.⁷¹

Esta realidad jurídica (dependencia jerárquica y autonomía funcional en la relación entre los órganos desconcentrados y las Secretarías de Estado en las que están adscritos,⁷² y la coordinación que debe darse entre las entidades paraestatales, dotadas de autonomía tanto funcional como orgánica, y las Secretarías de Estado a las que están sectorizadas)⁷³ motivó una modificación respecto al ámbito orgánico sobre el que recae la competencia de la Sala Especializada que comentamos.

La Sala Superior emitió el Acuerdo SS/4/2012 que reforma el primer párrafo de la fracción III del artículo 23 del Reglamento Interior del TFJFA.⁷⁴ Esta modificación despliega la competencia de la Sala Especializada en Resoluciones de Órganos Reguladores de la

⁷¹ Vid. Relación de entidades paraestatales de la Administración Pública Federal sujetas a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación de 14 de agosto de 2012.

⁷² Cf. el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF).

⁷³ Cf. los artículos 48 y 49 de la LOAPF, y 8, 46, 47 y 64 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales. Debe considerarse el caso excepcional de que un organismo descentralizado pueda ejercer funciones de coordinación de un sector de entidades paraestatales: el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, de acuerdo a lo que dispone la fracción XVII del artículo 2 y el transitorio tercero de su Ley Orgánica (*Diario Oficial de la Federación* de 5 de junio de 2002).

⁷⁴ *Diario Oficial* de la Federación de 29 de febrero de 2012.

Actividad del Estado hacia las Secretarías de Estado, cuando 1) en dichas dependencias estén situados los órganos reguladores que tengan calidad de órganos desconcentrados, o 2) el órgano regulador es una entidad paraestatal y esté sectorizado en un agrupamiento coordinado por una Secretaría de Estado. Sobre este último punto, debemos destacar que existen entidades paraestatales no sectorizadas y, por lo tanto, alejadas de la coordinación de una Secretaría de Estado.

Podemos decir que el nuevo Acuerdo modificatorio de la Sala Superior aumenta el ámbito orgánico del conocimiento de la Sala Especializada. La Sala Superior motivó su Acuerdo SS/4/2012 en el siguiente sentido:

- 1) Al revisar las facultades de los órganos reguladores enumerados en el Acuerdo G/40/2011, fue detectada una diversidad en sus respectivas atribuciones, al encontrar que algunos de dichos órganos tienen atribuciones consultivas y de análisis técnico propias de su especialidad, mientras otros Órganos, además de realizar esas funciones, tienen potestades de fiscalización, ejecución, de otorgamiento y revocación de concesiones o permisos, e imposición de sanciones.
- 2) Que las Secretarías de Estado vinculadas con los órganos reguladores (por ser desconcentrados o descentralizados, según sea el caso), emiten actos que dan origen a posibles controversias entre la administración pública federal y los particulares, que a su vez resulten relacionados con la función sustantiva de los órganos reguladores, que, en su mayoría, pertenecen a la estructura de dichas Secretarías.
- 3) Que en nombre de una especie de continencia de la causa para el contencioso administrativo, o sea que para que la impartición de la justicia fiscal y administrativa sea completa (como lo ordena el artículo 17 de la Ley Fundamental) y atienda integralmente la litis planteada, y en atención a la estructura de la administración pública federal, se consideró que la Sala Especializada en Resoluciones de Órganos Reguladores de la Actividad del Estado debería abarcar las controversias suscitadas por las resoluciones de dichas Secretarías que otorguen o revoquen concesiones, licencias, permisos o impongan sanciones administrativas, en las materias de competencia económica, mejora regulatoria, telecomunicaciones, salud y riesgos sanitarios, acuacultura y pesca, transporte aéreo, hidrocarburos, seguridad nuclear y salvaguardias, ahorro para el retiro, intermediación financiera bancaria y no bancaria, protección y defensa de los usuarios de servicios financieros, y reguladora de energía.

Tácitamente se aprecia que trata de evitarse una separación de la causa, en el entendido de que la especialización de la nueva Sala podría verse obviada, en caso de acudir a una Sala Regional común al impugnarse las resoluciones de las Secretarías de Estado sobre las materias concomitantes a las atribuciones de los órganos reguladores que están

vinculados a esas dependencias de la administración pública centralizada federal, sea como desconcentrados o como entidades paraestatales, en este momento o en el futuro.

Sin embargo, en el nuevo párrafo inicial de la fracción III del artículo 23 del Reglamento Interior fue incorporada la mención de las “entidades de la administración pública federal”, órganos administrativos omitidos en los considerandos del Acuerdo SS/4/2012, y plenamente distinguidos respecto de los órganos reguladores. Esta referencia de ninguna forma afecta el propósito de la reforma reglamentaria, pues se trata más que abarcar entes administrativos, sostener la competencia material de la Sala Especializada.

Finalmente, el régimen transitorio del Acuerdo SS/4/2012 establece que 1) los juicios remitidos por las Salas Regionales a la Sala Especializada en Resoluciones de Órganos Reguladores de la Actividad del Estado, donde el objeto de la controversia sea una resolución materia de la reforma, permanecerán en la Sala Especializada hasta su conclusión, y b) las Salas Regionales remitirán los juicios que trata el acuerdo de mérito a la Sala Especializada, que al momento de la entrada en vigor de la reforma reglamentaria (el día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial* de la Federación), no hubiesen señalado plazo para la formulación de alegatos, conforme lo dispuesto en el artículo 47 de la LFPCA.

IV. Conclusiones

Del desarrollo de este trabajo, desprendo las siguientes conclusiones:

PRIMERA. Las relaciones entre la administración pública y los particulares en México han aumentado de forma considerable desde la segunda mitad del siglo XX y hasta nuestros días, en el alba del siglo XXI. Sin importar los procesos políticos y económicos de aparente disminución del cuerpo administrativo iniciados en 1982, la presencia social de la administración pública y de los distintos ramos que conforman su actividad, en lugar de decrecer, mantiene un ritmo expansivo, que llega a generar conflictos entre los intereses de los particulares con el interés público a cargo de la administración del Estado. Por ello, ha sido importante crear instituciones jurisdiccionales que conozcan de las presuntas violaciones a la legalidad por parte de las autoridades administrativas y resuelvan la reparación jurídica que proceda, así como adaptar esas instituciones al siempre cambiante entorno social. En el derecho mexicano, en su versión federal, dicha tarea jurisdiccional ha sido encomendada al TFJFA.

SEGUNDA. Desde su aparición como TFF, mediante la Ley de Justicia Fiscal y Administrativa de 1936, el TFJFA ha estado vinculado de forma directa con ese incremento de la presencia social de los órganos administrativos del Ejecutivo Federal. Esa vinculación se nota en a) el paulatino aumento de la competencia material del contencioso

administrativo federal, que va de la estricta competencia tributaria hacia la fórmula de la competencia administrativa en general (mal denominada como “cláusula general”), y b) en la reforma estructural del Tribunal, al abandonarse la original organización del Pleno y las Salas del TFF, para transitar hacia el esquema de una Sala Superior y varias Salas Regionales (Ley Orgánica del TFF de 1978).

TERCERA. Resulta notable el crecimiento competencial del TFJFA: a las materias tributarias tipificadas en la Ley de Justicia Fiscal y del CFF de 1938, les fueron agregadas materias administrativas de manera puntual, específica, de forma lenta hasta llegar a la LOTFF de 1966, donde se finca un esquema legal de definición de materias competencia del contencioso administrativo federal. La LOTFF de 1995 abre de forma dilatada la competencia material del Tribunal, al vincularla a la LFPA, cuyo dilatado ámbito orgánico de aplicación genera el planteamiento de demandas contra resoluciones administrativas dictadas con fundamento en la mencionada LFPA. Esta apertura competencial será el referente para justificar la nueva denominación del Tribunal encargado constitucionalmente de resolver las controversias entre la administración pública federal y los particulares, abandonándose la venerable denominación de TFF para convertirlo en TFJFA. No debe omitirse que una de las secuelas de esta expansión competencial del Tribunal fue la expedición de la LFPCA de 2006, y abandonar el espacio normativo del juicio de nulidad previsto en el CFF.

CUARTA. De igual manera, la estructura del Tribunal ha sido adaptada, para mejorar la impartición de la justicia fiscal y administrativa, hasta llegar a la LOTFF de 1995, por lo que se otorgó al Pleno de la Sala Superior, la facultad de expedir el Reglamento Interior del Tribunal, donde asumió una potestad hasta ese momento propia del Poder Legislativo de la Unión: definir las regiones en que se dividiría el territorio nacional y señalar el número de Salas Regionales y su correspondiente sede. En la LOTFJFA de 2007 fueron agregadas nuevas potestades al órgano rector del Tribunal de tipo estructural, con el fin de mejorar el cometido constitucional, como son la creación de 1) las Salas Especializadas y 2) las Salas Auxiliares (éstas instituidas por la reforma legal de junio de 2011). Concomitantes a estas modificaciones orgánicas del TFJFA, surgen trascendentes y, sin exagerar, vanguardistas cambios del proceso fiscal-administrativo: 1) la instauración del juicio contencioso administrativo en línea (junio de 2009) y 2) la reforma adjetiva de diciembre de 2010, por la que surge la vía sumaria del juicio contencioso administrativo y son modificados los esquemas normativos de las medidas cautelares y del sistema de notificaciones de los proveídos y resoluciones del TFJFA.

QUINTA. La aparición de las Salas Especializadas del TFJFA responde, en principio, a la diversidad de la materia administrativa, que obliga la presencia de juzgadores dedi-

cados exclusivamente a resolver controversias en ciertos rubros administrativos que han alcanzado complejidad (como fue la creación de la Sala Regional en Materia de Propiedad Intelectual, en marzo de 2008), atender asuntos innovadores (Sala Especializada en Juicios en Línea) o de especial relevancia (Sala Especializada en Resoluciones de Órganos Reguladores de la Actividad del Estado). La especialidad de los órganos jurisdiccionales resulta un imperativo para atender las necesidades sociales de justicia de la sociedad mexicana.

SEXTA. La fundación de la Sala Especializada en Resoluciones de Órganos Reguladores de la Actividad del Estado en el TFJFA destaca al establecer una jurisdicción administrativa que atiende a un conjunto de órganos de la administración pública federal de especial relevancia en los últimos tiempos, que si bien no han alcanzado la autonomía que les caracteriza en el derecho comparado (en especial su referente norteamericano), de ninguna forma puede soslayarse la importancia de sus facultades y cuyas resoluciones y actos tiene repercusiones en la esfera jurídica de los particulares, acusadamente en el caso de personas morales de preminencia económica. Si bien es cierto, de forma reciente, por la reforma constitucional en materia política, los órganos reguladores ya tienen un asidero en el ordenamiento jurídico, en la legislación secundaria falta una referencia expresa mínima. Por ello, el Pleno de la Sala Superior del TFJFA modificó su acuerdo creador de la Sala Especializada en Resoluciones de Órganos Reguladores de la Actividad del Estado, a efecto de adaptarla a la realidad y el régimen de la administración pública mexicana y, en consecuencia, también abarcar en el ámbito competencial de esta nueva Sala, a las Secretarías de Estado y entidades paraestatales que tengan una relación administrativa de dependencia o de coordinación, según corresponda, con los citados órganos reguladores. Sin duda, en el futuro, el Pleno de la Sala Superior determinará la creación de una nueva Sala Especializada que atienda una materia o un conjunto de materias perfectamente determinadas (como podrían ser las responsabilidades administrativas resarcitorias de los servidores públicos y la patrimonial del Estado, me atrevo a proponer), que necesiten atención particular para una mejor justicia fiscal y administrativa.

**Fuentes
Bibliográficas**

ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo, *El proceso tributario en el derecho mexicano*, Porrúa, México, 1972.

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

ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo M. y ARMIENTA HERNÁNDEZ, *El proceso contencioso administrativo en México*. México, Porrúa, México, 2011.

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

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

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

LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Teoría y práctica del contencioso administrativo federal*, décima edición, Porrúa, México, 2008.

NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho Procesal Administrativo*, Porrúa, México, 1959.

ROLDÁN XOPA, José, *Derecho Administrativo*, Oxford, México, 2008.

VARIOS AUTORES, *Estudios de Derecho Público contemporáneo*, Fondo de Cultura Económica-UNAM, México, 1972.

Hemerográficas

ÁLVAREZ, Clara Luz, “Órganos reguladores de telecomunicaciones”, *Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa*, México, año IV, núm. 10, 2011, pp. 1-34 (<http://www.tfjfa.gob.mx/investigaciones/pdf/organosreguladores.pdf>).

LÓPEZ AYLLÓN, Sergio y HADDOU RUIZ Alí, “Rendición de cuentas y diseño institucional de los órganos reguladores en México”, *Gestión y Política Pública*, México, volumen XVI, número 1, primer semestre de 2007, pp. 101-145.

LÓPEZ VELARDE, Guillermo, “Antecedentes de la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, su significación en lo contencioso administrativo fiscal y evolución de la competencia del mismo”, *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, enero-marzo de 1956, México.

LUCERO ESPINOSA, Manuel, “La jurisdiccionalización del derecho disciplinario”, *Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa*, México, año III, núm. 8, septiembre de 2011, pp. 1-15 (<http://www.tfjfa.gob.mx/investigaciones/pdf/lajurisdiccionalizacion.pdf>).

PÉREZ LÓPEZ, Miguel, “El ámbito de aplicación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, número 8, enero-junio de 2001, México, pp. 251-283.

———, “El anhelo cumplido: el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”, en *Ratio Juris*, febrero-abril de 2001, México, pp. 8-20, y en *Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, Quinta Época, número 5, mayo de 2001, México, pp. 273-291.

———, “El recurso de revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo”, *Revista de Investigaciones Jurídicas*, número 24, 2000, pp. 379-412.

———, “Gasto Público, fiscalización y administración de recursos económicos públicos”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 22, enero-junio de 2010, pp. 189-221 (<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/CuestionesConstitucionales/22/ard/ard7.pdf>).

———, “La autonomía fortalecida. Apuntamientos sobre la nueva Ley del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”, *Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, México, Sexta Época, año I, núm. 1, enero de 2008, pp. 283-340.

———, “La nueva Ley del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XLI, número 122, mayo-agosto de 2008, pp. 1063-1077 (<http://www.juridicas.unam.mx/publica/libre/rev/boletin/cont/122/el/el18.pdf>).

———, “La rectificación adjetiva en materia de Responsabilidad Patrimonial del Estado. Notas sobre la reforma a las Leyes Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (junio de 2009)”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLII, número 126, septiembre-diciembre de 2009, pp. 1551-1565 (<http://www.juridicas.unam.mx/publica/libre/rev/boletin/cont/126/el/el11.pdf>).

———, “La reforma del Derecho Procesal Administrativo Federal de 2010”, *Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa*, México, año III, núm. 7, mayo de 2011, pp. 1-49 (<http://www.tfjfa.gob.mx/investigaciones/pdf/lareformadelderechoprocesal.pdf>).

———, “Los juicios contenciosos administrativos en vía sumaria, la reforma de la tutela cautelar y del sistema de notificaciones, y otras adecuaciones al régimen de la justicia fiscal y administrativa federal”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XLIV, número 132, septiembre-diciembre de 2011, pp. 1349-1374 (<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/132/el/el12.pdf>).

Normativas

Acuerdo Presidencial por el que se crea la Comisión Nacional de Facilitación de Transporte Aéreo Internacional.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca.

Ley de Aguas Nacionales.

Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Ley de la Comisión Reguladora de Energía.

Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

Ley Federal de Competencia Económica.

Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.
Ley Federal de Telecomunicaciones.
Ley General de Salud.
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
Ley Orgánica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear.
Reglamento Interior de la Comisión Nacional del Agua.
Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
Reglamento Interior de la Secretaría de Economía.
Reglamento Interior de la Secretaría de Energía.
Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
Reglamento Interior de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.
Reglamento Interior de la Secretaría de Salud.
Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa