

Hacia una eficaz impartición de justicia en materia fiscal

Miguel Ángel Vázquez Robles*

“Las principales leyes en materia hacendaria promulgadas en el año en curso fueron las siguientes: Nueva Ley Orgánica del Presupuesto y su Reglamento; la que creó el Tribunal Fiscal de la Federación, destinado a la organización de los servicios de la justicia fiscal *con el objeto de proteger los derechos particulares lesionados por resoluciones ilícitas*”

GENERAL LÁZARO CÁRDENAS,
informe del 1° de septiembre de 1936.

I.- INTRODUCCIÓN

El propósito del presente trabajo es el estudio de las posibles soluciones a la problemática que en materia de impartición de justicia se presenta en el H. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual cuenta con un creciente número de asuntos por resolver, lo cual se debe a la ampliación de su competencia, el incremento de asuntos, la dilación del trámite y lo complicado de las notificaciones; al efecto analizaremos brevemente la novedad consistente en el Juicio en Línea y el Juicio Sumario que entrará en vigor a partir del 11 de agosto de

2011 con lo cual se pretende abatir el rezago, actualizar los procedimientos, agilizar las notificaciones para preservar la confianza que dicho tribunal ha generado desde su creación.

II.- PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE RIGEN LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA

Es principio fundamental el establecido por el artículo 17 Constitucional que prohíbe la posibilidad de hacerse justicia por propia mano, por el contrario los ciudadanos tienen derecho a que se les administre justicia, como una función propia del Estado, mediante el establecimiento de tribuna-

* Director del Seminario de Derecho Fiscal de la Facultad de Derecho de La Universidad Nacional Autónoma de México.

les expeditos para impartirla, debiendo existir necesariamente procedimientos establecidos en ley que garanticen su independencia, la eficacia de sus resoluciones y la posibilidad de hacer cumplir sus decisiones (Facultad de Imperio).

Dicha justicia debe impartirse de manera **pronta**, dentro de los plazos establecidos por la propia ley, los cuales deben ser breves; de manera **completa**, que se analicen todas y cada una de las pretensiones reclamadas en la demanda y en su contestación; esto implica el deber de los tribunales de administrar justicia completa en atención a los argumentos planteados de los asuntos que son sometidos a su consideración, existiendo la obligación de que dichos agravios sean analizados uno a uno y la resolución que se pronuncie se refiera a ellos, debiendo resolver la litis realmente planeada, respetando el principio de congruencia y de manera **imparcial** que implica que las partes en contienda, tengan un trato igual que permita la defensa adecuada.

Sólo cumpliéndose con dichos requisitos podemos entender que la impartición de justicia es plena y respecta los postulados Constitucionales.

III.- DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, HOY TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

Con la aprobación de la Ley de Justicia Fiscal publicada en el Diario

Oficial del 31 de agosto de 1936, en vigor a partir del 1° de enero de 1937, se creó el Tribunal Fiscal de la Federación, estableciéndose un sistema contencioso administrativo, aprovechando la experiencia del Consejo de Estado Francés, el cual permitía el establecimiento del juicio contencioso de anulación, el cual era impartido por tribunales administrativos independientes del poder judicial, otorgándose originalmente competencia solo en materia fiscal.

Su estructura se encontraba compuesta por quince magistrados que funcionaban en pleno con atribuciones administrativas, internas del tribunal y cinco salas integradas por tres magistrados cada una con función jurisdiccional.

La Ley de Justicia Fiscal, tuvo una vigencia efímera ya que fue derogada el 1° de enero de 1939, con la vigencia del Código Fiscal de la Federación, el cual integró en su articulado, normas relativas a la regulación de la relación jurídica tributaria, la existencia del Tribunal Fiscal de la Federación y la regulación del procedimiento contencioso, incrementándose la integración de dicho tribunal a veintiún magistrados que de igual manera funcionaban en pleno y en salas (7).

La creación de dicha institución, no significó sólo la posibilidad de impugnación de actos de autoridad, sino que dada su funcionabilidad, se constituía como un verdadero garante de los derechos de los contribuyentes, al efecto, el procedimiento sumario se instauró de una manera sencilla sin

mayores requisitos y con principios fundamentales como:

Plazos

La demanda debía ser presentada directamente ante el tribunal o por correo certificado con acuse de recibo dentro de los quince días siguientes a aquel en que hubiera surtido efectos la notificación de la resolución que causaba un agravio personal y directo.

Partes

- a) El actor, a quien afectaba la resolución impugnada o el procedimiento llevado a cabo.
- b) La autoridad demandada que dicto, ordeno, trato de ejecutar la resolución impugnada.
- c) Tercero interesado

Audiencia de ley

Al emitirse la demanda, se ordenaba el traslado a las autoridades demandadas, para que la demanda fue contestada, citando a las partes para una audiencia de ley, la cual debía celebrarse dentro de un plazo de un mes contado a partir de ser admitida la demanda, como forma de control del expediente y para efectos de dictar sentencia.

Sencillez del procedimiento

Los requisitos de la demanda eran simples y fáciles de cumplir, pero en caso de incumplimiento, se otorgaba

un plazo de cinco días al actor para aclarar, corregir o complementar su demanda, permitiendo una defensa adecuada.

Pruebas

Estas debían ofrecerse desde la demanda, pero podían presentarse hasta antes de la celebración de la audiencia de ley.

Sentido de la sentencias

Tenían el carácter de declarativas y se otorgaban facultades a los magistrados que dictaban resoluciones para que a su criterio y sólo en casos excepcionales se ordenara un efecto determinado.

Cosa juzgada

Una de las características particulares de dicho procedimiento, era que las sentencia dictadas, adquirían la característica de firmes, por no existir recurso en contra, por parte de la autoridad, el particular tenía la vía del Amparo.

Medidas cautelares

Siendo un procedimiento de impugnaciones fiscales, se estableció la posibilidad de obtener la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, previa garantía ante la ejecutora, la cual era otorgado por la Sala que tramitaba el juicio.

Su competencia original, se fue incrementando con el tiempo, considerando que las nuevas competencias eran afines a la materia fiscal, como: depuración de créditos, pensiones de servidores públicos, sanciones administrativas, pensiones civiles y militares, interpretación de contratos de obra pública y otros. Fue hasta el año 1996 con la vigencia de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el artículo 11 fracción XIII de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, que se determinó una competencia administrativa plena, lo que motivó su actual denominación como “Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”, y conforme a la jurisprudencia 139/99 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dispone:

REVISIÓN EN SEDE ADMINISTRATIVA. EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESTABLECE LA OPCIÓN DE IMPUGNAR LOS ACTOS QUE SE RIGEN POR TAL ORDENAMIENTO A TRAVÉS DE ESE RECURSO O MEDIANTE EL JUICIO SEGUIDO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.-

De la interpretación literal y sistemática de lo dispuesto en los artículos 83 de la Lupa y 11, fracción XIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, así como de los antecedentes históricos que informan a este último numeral, se colige que al hacerse referencia en el primero de los preceptos mencionados a las “vías judiciales correspondientes” como instancia para impugnar los actos

emitidos por las respectivas autoridades administrativas, el legislador tuvo la intención de aludir a un procedimiento seguido ante un órgano jurisdiccional, con independencia de que éste sea de naturaleza judicial, y cuyo objeto tenga afinidad con el recurso de revisión en sede administrativa, el cual se traduce en verificar que los actos de tales autoridades se apeguen a las diversas disposiciones aplicables; por otra parte, de lo establecido en el citado precepto de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se deduce que a través de él se incluyó dentro del ámbito competencial del referido tribunal el conocimiento de las controversias que surjan entre los gobernados y las autoridades administrativas cuya actuación se rige por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sin que se condicionara la procedencia del juicio contencioso administrativo al agotamiento del citado recurso, máxime que la interposición de éste es optativa. En ese contexto, se impone concluir que los afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que se rijan por ese ordenamiento, que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, tienen la opción de impugnarlos a través del recurso de revisión en sede administrativa o mediante el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación; destacando que dentro de las vías judiciales correspondientes a que hizo referencia el legislador en el mencionado artículo 83 no se encuentra el juicio de garantías dado que, en abono a lo anterior, constituye un principio derivado del

diverso de supremacía constitucional que las hipótesis de procedencia de los medios de control de constitucionalidad de los actos de autoridad, únicamente pueden regularse en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en la ley reglamentaria que para desarrollar y pormenorizar esos medios emita el legislador ordinario.

2a./J. 139/99

Contradicción de tesis 85/98.- Entre las sustentadas por el Primero y el Séptimo Tribunales Colegiados en Materia Administrativa, ambos del Primer Circuito.- 19 de noviembre de 1999.- Cinco votos.- Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.- Secretario: Rafael Coello Cetina.

Tesis de jurisprudencia 139/99.- Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del tres de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.

IV. - PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO A PARTIR DEL 1° DE ABRIL DE 1993, HOY DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

Con el pretexto de simplificar el procedimiento, el 1° de abril de 1993, entró en vigor el título VI del Código Fiscal de la Federación mediante el cual se realizaron cambios importantes

que limitan los derechos de los contribuyentes dificultando la impartición de justicia, tales como:

Ampliación de plazos

Se señala el término de cuarenta y cinco días para la demanda, la contestación, la ampliación y la contestación a la ampliación.

Aclaración

Se eliminó toda posibilidad de aclarar, corregir o completar la demanda, estableciéndose como sanción, que ante el incumplimiento de requisitos desechar la demanda.

Pruebas

Debían adjuntarse en la demanda y en caso de no realizarlo se tendrían por no ofrecidas las pruebas.

Cierre de la instrucción

El magistrado instructor, después de que hubiera integrado el expediente otorgaba el término de diez días sin ningún acto procesal, transcurrido dicho plazo, se otorgaba a las partes el término de cinco días para presentar alegatos por escrito.

Sentencia

Una vez cerrada la instrucción, la Sala cuenta con el término de sesenta días para dictar sentencia (el auto de cierre es el único medio de control para dicho término).

Se estableció en que casos de manera obligada, las salas dictarían sentencias para efectos, sin mayor precisión, lo cual constituyó estado de indefensión para los contribuyentes.

Es importante señalar que algunos aspectos analizados se han ido modificando, pero subsisten algunos vicios.

Consideramos que dicho procedimiento implica un retroceso en la impartición de justicia como:

- a) Eliminación de la audiencia de ley como forma de control del expediente y seguridad jurídica del contribuyente.
- b) Eliminación de alegatos verbales que impide un acercamiento entre el actor y el juzgador.
- c) Eliminación de la posibilidad de aclarar, corregir y completar la demanda que contiene requisitos excesivos.

Problemática actual

Aunque algunas de las disposiciones analizadas han sufrido modificaciones, estas no han sido suficientes y son parte de la problemática, en la impartición de justicia, aunado a la ampliación de competencia, el incremento de inconformidades de los contribuyentes provocan la dilación en la resolución de los juicios que tramita el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Posible solución al problema

Ante la problemática anterior con base a los estudios de los magistrados

del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, técnicos y estudiosos de la materia, realizaron diversas propuestas de solución, las cuales fueron consideradas como propias por los legisladores quienes aprobaron modificaciones a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, estableciéndose el Juicio en Línea y el Juicio Sumario y varias modificaciones al procedimiento que tendrán como objetivo una mejor impartición de justicia, preservando la confianza de los ciudadanos al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

V.- JUICIO EN LÍNEA

La tramitación se realizará a través de Internet, utilizando los medios electrónicos más avanzados que permitan la certeza y seguridad de las partes, existiendo al efecto un sistema confiable, permanente y seguro, que correspondiendo al Tribunal su instauración. Dicho juicio será opcional para el actor.

Siendo un sistema técnico, sin atención personalizada, permite que el mismo sea consultado a cualquier hora y desde cualquier lugar, por lo que los términos son de veinticuatro horas los trescientos sesenta y cinco días del año.

Las notificaciones se realizarán por dicho sistema, mediante el boletín electrónico, así las partes podrán conocer las resoluciones de una manera fácil y rápida, para lo cual el actor deberá señalar su dirección de correo electrónico.

El juicio no implica cambios procesales, ya que el procedimiento de juicio será igual al tradicional.

Se elimina el uso de papel, con lo cual los archivos no se verán rebasados en su capacidad física, para lo cual existirá un archivo electrónico confiable, en el cual se podrá consultar las actuaciones que se generen en dicho sistema.

Para efecto de la promoción, se requiere la firma digital, que debe ser tramitada por cada persona ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y las partes, y que consiste en la digitalización de la firma autógrafa, incluyendo datos específicos de la persona.

Las anteriores, son algunas de las características de dicho juicio el que seguramente abatirá el retraso persistente, y reducirá el plazo de su resolución.

Es importante señalar, que con el juicio en línea, estamos seguros que será un éxito y este sistema seguramente se extenderá a otros tribunales.

VI.- JUICIO SUMARIO

Con el fin de tratar de acabar con el rezago del trabajo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y agilizar los procedimientos, en un verdadero sentido de impartición de justicia, el Congreso de la Unión aprobó reformas a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conteniéndose entre otras reformas las rela-

tivas a la creación del Juicio Sumario con características especiales.

Procedencia

El juicio se tramitará cuando las resoluciones definitivas que causen un agravio personal y directo en materia fiscal, multas por infracción a normas administrativas federales, requerimiento de pólizas de fianza de garantía, a favor de la Federación que no exceda su importe cinco veces el salario mínimo general del Distrito Federal, elevado al año en el momento de su emisión es decir \$109,171.50 (CINTO NUEVE MIL CIENTO SETENTA Y UN MIL PESOS 50/100 M.N.).

Tramitación

El juicio podría instaurarse mediante juicio en la vía tradicional (todo en papel), o en juicio en línea (vía Internet), es opción del actor su elección.

El juicio será tramitado, integrado y resuelto por el magistrado instructor de manera unitaria.

Términos

- Demanda, 15 días
- Contestación, 15 días
- Ampliación, 5 días
- Contestación a la ampliación, 5 días
- Recurso de reclamación, 5 días

Cierre de la instrucción

En el auto que admita la demanda, se ordenará correr traslado a la autoridad demandada; en dicho auto

se señalará la fecha para el cierre de la instrucción, la cual no podrá exceder de los siguientes sesenta días a la emisión de dicho acto.

Sentencia

Esta deberá dictarse dentro del plazo de diez días, a partir de que se cierre la instrucción y en caso de que ésta ordene la emisión de un nuevo acto, este deberá ser emitido por la autoridad en un plazo que no exceda de un mes a partir de que dicha sentencia quede firme.

Notificaciones

Podrán realizarse personalmente o por boletín electrónico.

Medidas cautelares

Estas podrán solicitarse en cualquier momento hasta antes de que se dicte sentencia definitiva, se tramitará a petición de parte y corresponde al magistrado instructor, dictar la resolución provisional y definitiva; en caso de ser impugnada, mediante reclamación, resolverá la Sala de manera colegiada.

Con la instauración del juicio en línea y el juicio sumario como alterna-

tivas, se pretende una eficacia en la impartición de justicia, lo cual creemos que así será.

Habiendo hecho un análisis de las diversas etapas del Juicio Contencioso Administrativo, consideramos que la reforma legislativa, reconoce que el procedimiento inicial fue efectivo y se retoman algunos conceptos, sin embargo con el ánimo de una excelente impartición de la justicia, consideramos que debería estudiarse la posibilidad de:

- a) Establecer nuevamente la posibilidad de la aclaración de la demanda, con el ánimo de que los contribuyentes tenga una efectiva defensa.
- b) Establecimiento de procedimiento y medios necesarios para que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa pueda hacer cumplir sus decisiones (Facultad de Imperio) en estricto cumplimiento al postulado del artículo 17 constitucional.
- c) La posibilidad de considerar como demandada, tanto a la autoridad que emitió la resolución, como a la autoridad que tramita el procedimiento del cual emana dicha resolución y la autoridad que va a ejecutar dicho acto.