

*Sergio de la Rosa Vélez**

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ante los retos del siglo xxi

SUMARIO: I. Introducción. II. El Control de la Administración Pública. III. El Control Administrativo. IV. El control Jurisdiccional. V. Hacia un Tribunal eficaz. VI. Bibliografía

La cualidad característica de la jurisdicción contenciosa, que se identifica con el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, radica en ser “sustancialmente crítica y revisora; lo que significa que su misión se reduce y concreta a examinar las decisiones, acuerdos y actos administrativos que se dicten en la vía gubernativa, bien provocada por un particular, ya sea mediante declaración espontánea de la propia autoridad administrativa, para mantenerlos, revocarlos, anularlos o modificarlos, siempre a base de decidir de una manera exclusiva en la extensión que el acuerdo, la petición o reclamación, haya tenido en la propia vía gubernativa. Se caracteriza además por ser una jurisdicción rogada... quien interviene procesalmente a petición de parte...”¹

I. Introducción

Jorge Witker, apuntaba en su “Derecho Tributario Aduanero”, escrito en 1995 que “el comercio internacional contemporáneo se ha transformado en una actividad central para países y regiones. Las políticas comerciales hasta ayer regidas por decisiones de carácter interno, bajo premisas proteccionistas, han cedido a hipótesis de interdependencias y globalización”. Agregaba que “en este nuevo escenario, instituciones de vieja prosapia como las aduanas, experimen-

* Magistrado del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

¹ Fernández de Velázquez, citado por Manuel J. Argañarás. Tratado de lo Contencioso Administrativo. Tipografía. Editora Argentina. Buenos Aires. 1995. p. 24.

tan cambios cualitativos y trascendentales. El control de paso y pago de las mercancías, objeto de tráfico internacional, se vuelve una actividad desregulada, y el llamado control “day to day” es reemplazado por un control inteligente, informalizado y a posteriori...”

El tributo aduanero –dice- pasa a ser regulador de los intercambios y la nueva fisonomía se tecnifica y se globaliza. Así, la Aduana no es independiente del impuesto sobre la renta, ni del impuesto al valor agregado, y se incorpora a la política tributaria general.

En esa misma medida, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se incorpora a la modernidad y acoge dentro de sus facultades y competencias materias tendientes a conocer, la casi totalidad del espectro administrativo, con excepción de los temas reservados a otros tribunales federales.

Dentro del marco previsto en los artículos 14 y 17 constitucionales, se ubica al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual se identifica como un tribunal administrativo o de lo contencioso administrativo, que debe administrar justicia de manera pronta, completa e imparcial, y garantizar su independencia y la plena ejecución de sus resoluciones.

II. El Control de la Administración Pública

Al control de la Administración Pública se le ha considerado el conjunto de medidas tendientes a verificar si una acción o decisión, así como la omisión total o parcial de un ente público, se realiza o no, conforme a las normas generales que se deben observar, sean políticas, jurídicas administrativas, contables o económicas.

Al respecto, se presenta una diversidad de instrumentos de control, en orden a la División de Poderes. Así, tenemos el control político o legislativo, el control administrativo y el control jurisdiccional.

El control político o legislativo se manifiesta por medio de autoridades:

1. De carácter legislativo, que puede expresarse a través de leyes o decretos.
2. De carácter presupuestario, que se verifica por medio de la autorización del ejercicio del presupuesto y de la aprobación de la cuenta pública; y
3. De carácter político, que se lleva a cabo por el pleno conocimiento, mediante la comparecencia de servicios públicos o de información escrita.

III. El Control Administrativo

Entendiendo por tal, el conjunto de acciones de naturaleza preventiva y de verificación a posteriori, que realiza la Administración Pública activa, a través de medios de autocontrol y la gestión de los gobernados, cuyo objeto es verificar la legalidad del acto administrativo y su oportunidad para garantizar la adecuada obtención de los recursos, su utilización y sus resultados.

El control administrativo tiene como finalidad confirmar o revocar el acto, ordenar que se modifique, reformarlo o revocándolo y ordenar se emita uno nuevo. Una característica importante es que no le son aplicables las reglas de control jurisdiccional.

IV. El control Jurisdiccional

Es un control externo a la Administración activa, que se ejerce por los tribunales administrativos y jurisdiccionales, cuyas características se pueden sintetizar en que la ejerce un juzgador –que puede ser unitario o colegiado; es provocado por el gobernado o por un órgano de la Administración; sólo versa sobre aspectos de legalidad o de constitucionalidad del acto administrativo impugnado, sea directa o indirectamente; los tribunales confirman, revocan, modifican u ordenan que se revoque o modifique; se deben observar las reglas del contencioso administrativo, y la decisión asume “la autoridad de cosa juzgada”.

Dice Manuel J. Argañarás,² citando a Linares Quintana, que “en un sentido estricto, lo contencioso administrativo puede ser definido desde dos puntos de vista diferentes. En abstracto significa un sistema de garantizar que el Estado conceda a los particulares en sus relaciones con la Administración; y en concreto designa el recurso, acción o litigio tratado entre un individuo y la Administración, a consecuencia de la violación de un derecho o de un interés legítimo”.

El Contencioso Administrativo debe diferenciarse de la justicia administrativa. Este es el género y aquél la especie.

Siguiendo a Adolf Merkl se pueden distinguir tres tipos de organización de la justicia administrativa: la ejercida por los tribunales ordinarios, la ejercida por las autoridades administrativas revestidas de la calidad de tribunales y las

² Tratado de lo Contencioso Administrativo.- *Op. Cit.*, p. 8.

ejercidas por los tribunales especializados o tribunales administrativos exclusivamente competentes para ello.

El primer tipo es la forma históricamente primera de la justicia administrativa que se presenta como una relación inmediata contra los actos de la Administración del Estado-Policía. Es la forma que imperó en México hasta antes de la Ley de Justicia Fiscal de 1937, cuyo antecedente se encuentra en el sistema anglosajón, especialmente en su versión estadounidense.

La segunda clase de organización de la Justicia Administrativa es la que realizan las autoridades administrativas, con independencia de la autoridad judicial.

El tercer tipo de organización de la Justicia Administrativa es el de los tribunales administrativos, cuya competencia no se encuentra expuesta a la influencia de la autoridad administrativa o de los tribunales ordinarios.

Las formas de organización expuestas pueden coexistir en el mismo Estado, de manera que para algunos casos de reclamación contra actos administrativos de determinado contenido, existe la vía judicial ordinaria, pero para la mayoría de los asuntos se concede el recurso ante autoridades administrativas diferentes o superiores, que funcionan como tribunales, y finalmente uno o varios tribunales administrativos especializados.

“La obra de Adolf Merkl fue fuente doctrinaria inspiradora de la creación del Tribunal Fiscal de la Federación. Al respecto, el integrante principal de la Comisión relatora del proyecto de la Ley de Justicia Fiscal, don Antonio Carrillo Flores apuntaba que, “no en balde habiendo estudiado con empeño el clásico tratado de Merkl que, al definir, en la línea del pensamiento Kelseniano la función administrativa, fija como un rasgo característico que está a cargo de funcionarios independientes, a diferencia de la función administrativa, que cumplen autoridades están tomadas dentro de una organización jerarquizada”.³

El derecho de acudir a los Tribunales tradicionalmente se ha considerado como un derecho individual, no obstante la tendencia a la socialización del derecho en el siglo pasado. Se ha concedido a esta facultad una proyección y un contenido social atendiendo a que se trata de alcanzar una “justicia real” y no únicamente formal. Así la necesidad de acudir a la jurisdicción de Estado se ha transformado en un verdadero derecho a la justicia, considerada como un valor social que debe actualizarse.

Otras garantías individuales, relacionadas con el derecho de acudir a tribunales, como son la igualdad ante la ley o la de audiencia, se transforman ante es-

³ El Tribunal Fiscal de la Federación. Un testimonio. Conferencia pronunciada con motivo del 30 Aniversario de su creación. Manuel Casas, Expositor.- México. 1996. p. 12.

ta nueva concepción del derecho. En el primer supuesto se está no solo frente a una igualdad formal de las partes en el juicio, sino de obtener una igualdad real. En el artículo 3º del Código Federal de Procedimientos Civiles se establece que “en todo caso debe observarse la misma tutela de la igualdad de las partes dentro del proceso, de manera tal que su curso fuera el mismo aunque se inviertan los papeles de los litigantes.” En el segundo supuesto la posibilidad de que las partes sean escuchadas va acompañada del otorgamiento de facultades amplias al juzgador el cual puede como garante del procedimiento, corregir las omisiones o en ocasiones suplir las deficiencias de las actuaciones de las partes, como por ejemplo, ordenar se subsanen las omisiones o deficiencias de la demanda o contestación; o cuando alguna autoridad que deba ser parte en el juicio no fuese señalada por el actor como demandada;⁴ o cuando se permita a los integrantes de la sala del tribunal “corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideran violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada.”⁵

En los últimos años, por una parte, derivado de la reforma a la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, en 1996, así como de la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció en torno al artículo 11, fracción XIII, de su Ley Orgánica (abrogada) y al artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se incrementó notablemente el conocimiento de asuntos por las Salas Regionales del Tribunal al señalar la opción de impugnar los actos a través del recurso o mediante el juicio seguido ante el Tribunal Fiscal de la Federación”.⁶ Agregando que dicho precepto amplía las atribuciones del referido tribunal, acercando su ámbito de conocimiento, aún más, a la de un auténtico Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

El 1º de enero de 2006, entró en vigor la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo⁷ derogando el Título VI del Código Fiscal de la Federación, para así comprender dentro de un mismo marco normativo la totalidad de la materia de lo contencioso administrativo, centralizada y descentralizada.

Con ello incorpora disposiciones que establecen, entre otras cuestiones:

⁴ Artículo 19 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

⁵ Artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

⁶ Tesis de jurisprudencia 139/99.- Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal en sesión privada de 3 de diciembre de 1999.

⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 2005.

- a) "Cuando la resolución a un recurso administrativa declare por no interpuesto o lo deseche por improcedente, siempre que la Sala Regional Competente determine la procedencia del mismo, el juicio contencioso administrativo procederá en contra de la resolución objeto del recurso, pudiendo en todo caso hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso".⁸
- b) El Juicio Contencioso Administrativo Federal procede "contra los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado lo controvierta en unión del primer acto de aplicación."⁹
- c) "Únicamente habrá lugar a condena de costas a favor de la autoridad demandada, cuando se controvieran resoluciones con propósito notoriamente improcedentes o infundados."¹⁰
- d) Por otra parte, "la autoridad demandada deberá indemnizar al particular afectado por el importe de los daños y perjuicios causados, cuando la unidad administrativa cometa falta grave al dictar la resolución impugnada y no se allane al contestar la demanda en el concepto de impugnación de que se trate."¹¹ Agrega en qué casos habrá falta grave.
- e) El actor podrá ofrecer como prueba el expediente administrativo en el que se haya dictado la resolución impugnada.¹²
- f) Se prevé la posibilidad de que el Magistrado Instructor decrete "las medidas cautelares previas" cuando se lo soliciten y se pueda causar un daño inminente.¹³
- g) La Sala tiene la posibilidad, una vez iniciado el juicio, de decretar "las medidas cautelares necesarias" para: mantener la situación de hecho existente, que impidan que la resolución impugnada pueda dejar el litigio sin materia o causar un daño irreparable al actor, salvo que se cause perjuicio al interés social o se contengan disposiciones de orden público.¹⁴
- h) La Sala Regional dictará la resolución definitiva decretando o negando la medida cautelar solicitada, debiendo otorgarse la garantía respectiva, cuando no se otorgue dentro de un plazo de 3 días las medidas dejaran de tener efecto.¹⁵

⁸ Artículo 1º segundo párrafo.

⁹ Artículo 2º segundo párrafo.

¹⁰ Artículo 6º segundo párrafo.

¹¹ Artículo 6º tercer párrafo.

¹² Artículo 14, fracción V, Segundo y Tercer párrafo.

¹³ Artículo 15, primer párrafo.

¹⁴ Artículo 24, primer párrafo.

¹⁵ Artículo 25, primer párrafo.

- i) La Sala Regional podrá otorgar medidas cautelares positivas, cuando se pueda causar daño por el simple transcurso del tiempo. Puede otorgarse garantía y en su caso contragarantía.¹⁶
- j) La Sala Regional podrá conceder la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, “cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución”;¹⁷ y el Magistrado Instructor podrá decretar la suspensión provisional.¹⁸
- k) Tratándose de la solicitud de la suspensión de la ejecución en contra de actos relativos a determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones o efectos de naturaleza fiscal, procederá la suspensión, la que surtirá efectos si se ha constituido o se constituye la garantía del interés fiscal ante la autoridad ejecutora por cualquiera de los medios permitidos por las leyes fiscales aplicables.¹⁹
- l) Otro avance importante se refiere a la posibilidad de que conozca y determine la legalidad de las resoluciones que las dependencias y entidades federales emitan en materia de responsabilidad patrimonial del Estado.²⁰
- m) El deber de las Salas de analizar primero aquellas causales de ilegalidad que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada.²¹
- n) La posibilidad de que las Salas hagan valer de oficio la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada o para ordenar o tramitar el procedimiento del que derive; así como la ausencia total de fundamentación y motivación de la resolución administrativa.²²
- ñ) Cuando la Sala considere que la sanción es excesiva –porque no se motivó adecuadamente, no se dieron los hechos agravantes- deberán reducir su importe.²³
- o) Otorgar o restituir al demandante en el goce de los derechos afectados.²⁴
- p) En las sentencias que se declare la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, deberá cumplimentarse dentro de un plazo

¹⁶ Artículo 27 primero y segundo párrafo.

¹⁷ Artículo 28, primer párrafo.

¹⁸ Artículo 28, fracción IX.

¹⁹ Artículo 28, fracción VI.

²⁰ Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado. Arts. 18 y 23, reformado en el D.O.F del 13 de junio de 2009.

²¹ Artículo 50

²² Artículo 50

²³ Artículo 52.

²⁴ Artículo 52.

de cuatro meses, computados a partir de que adquiera firmeza; transcurrido el cual precluirá el derecho de la autoridad para emitirla.²⁵

- q) Se alcanzó un gran avance al transformarse de un tribunal de mera anulación a uno de casi plena jurisdicción para hacer cumplir sus sentencias, sea de oficio o a petición de parte interesada.²⁶
- r) Un tema de gran importancia para el tribunal es sin duda alguna “el juicio en línea”,²⁷ que por su trascendencia se verá en una mesa por separado.
- s) Cuando el funcionario, al contestar la demanda, no se allane a las pretensiones del actor, tratándose de los supuestos a que se constriñe la Ley del Servicio de Administración Tributaria, y exista “falta grave”, surge el derecho a la indemnización por parte de la autoridad y en beneficio del promovente.²⁸

V. Hacia un Tribunal eficaz

No obstante los logros alcanzados en mas de setenta años, el Tribunal Fiscal de la Federación (ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), aún no se ha consolidado como un verdadero organismo contencioso administrativo que conozca de la casi total materia administrativa. Podríamos señalar, a manera de ejemplo, algunas materias como serían: las notificaciones a través de medios electrónicos y boletines; la plena jurisdicción que implica la facultad de imperio; el incremento de Salas Regionales, la reducción de plazos para interponer y contestar la demanda, la posibilidad de tramitar y concluir los juicios por medio alternativos de solución de controversias (en aquellos casos en que sea posible, respetando los principios constitucionales de legalidad y seguridad jurídica); la uniformidad de criterios en las Salas Regionales, a través de la jurisprudencia que emita la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; procurar resolver los litigios en el fondo y no apoyado en cuestiones de procedimiento y formales; evitando así los reenvíos que perjudican a los gobernados, a las autoridades y a los tribunales. De igual manera, debe observarse y cumplirse con las reglas de

²⁵ Artículo 52.

²⁶ Artículo 58.

²⁷ D.O.F. 13 de junio 2009.

²⁸ Art. 34 de la ley del Servicio de Administración Tributaria.

un verdadero servicio jurisdiccional de carrera y una constante y permanente capacitación en el puesto de servidores públicos, dada la reiterada reforma y creación de las normas jurídicas que rigen la actividad del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

VI. Bibliografía

D.O.F. 13 de junio 2009

Fernández de Velázquez, citado por Manuel J. Argañarás. *Tratado de lo Contencioso Administrativo*. Buenos Aires. Argentina, 1995.

Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Ley del Servicio de Administración Tributaria.

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Manuel Casas (Expositor), *El Tribunal Fiscal de la Federación. Un testimonio*. Conferencia pronunciada con motivo del 30 Aniversario de su creación., México. 1996.

Tesis de jurisprudencia 139/99.- Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal en sesión privada de 3 de diciembre de 1999.

Witker, Jorge, *Derecho Tributario Aduanero*, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 1995.