

EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. UNA VISIÓN DEL FORO ANTE LAS PROPUESTAS DE SU TRASLADO AL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

LIC. AUGUSTO FERNÁNDEZ SAGARDI

Introducción.

La Academia Mexicana de Derecho Fiscal A.C. desea aprovechar todos los medios puestos a su alcance para hacer escuchar su voz en los foros adecuados y exponer su opinión acerca de un tema muy importante para los justiciables mexicanos: su oposición al traslado del Tribunal Fiscal de la Federación a la esfera del Poder Judicial de la Federación y agradece al Instituto Nacional de Administración Pública, en particular a su Presidente el Dr. José Natividad González Parás, su colaboración y patrocinio para esta celebración conjunta.

Existen serios planteamientos dentro del equipo de transición del Presidente electo, en el rubro de seguridad jurídica en la Reforma del Estado, que es conveniente el traslado del citado Tribunal a la égida del Poder Judicial de la Federación. Este planteamiento nos preocupa en virtud de que ese Tribunal se encuentra actuando bien y prestando adecuadamente el servicio de impartición de justicia fiscal y administrativa. ¿Qué necesidad práctica existe de experimentar un cambio cuando se está desarrollando adecuadamente la función? Parafraseando la filosofía popular, *«más vale bueno por conocido que quien sabe qué por conocer»*.

Y si se diera el traslado ¿cómo sería? ¿en forma integral? o ¿absorbido por el Poder Judicial? Si pasara como está menos mal, pero si pasara absorbido sería preocupante ya que se pondría en riesgo su mejor virtud, la especialidad de sus integrantes.

La materia fiscal tiene toda una teoría jurídica y una legislación abundante, cambiante y compleja, no es fácil introducirse a ella rápidamente, requiere de tiempo, estudio y entrega; en caso de que desapareciera el Tribunal Fiscal por absorción, sus antiguos integrantes deberían ser los que iniciaran con el experimento, pero estando bajo otra jerarquía, ahora la judicial, es indudable que existirían influencias que permearian la nueva jurisdicción administrativa y fiscal y ise iniciaría el riesgoso experimento!

Requerimos de la subsistencia de un tribunal especializado en donde se reconozca que la relación jurídica tributaria es una relación de derecho y no de poder, en donde la administración pública y el particular se encuentren al mismo nivel sustantivo y adjetivo; somos iguales frente a la ley, somos acreedores y deudores en esta relación y si no estamos de acuerdo en la existencia del vínculo que une al acreedor y al deudor deseamos poder acudir a un tribunal especializado para dirimir la controversia. Por eso estamos en este evento, somos los usuarios del servicio de justicia administrativa, lo utilizamos en aras de ser protegidos de un acto de la autoridad acreedora o para obligarla a realizar un acto. La propia autoridad también la utiliza en los llamados juicio de lesividad y, lo que es mejor, para cerciorarse de que sus criterios son legales al resistir y aprobar la prueba jurisdiccional. Como usuarios de tales servicios nos preocupa estar sometidos a una jurisdicción diversa, y no nos confundamos, el hecho de que Tribunales del Poder Judicial de la Federación revisen estas resoluciones en la alzada, mediante el juicio de amparo o de la revisión, no es indicativo de que el revisor sea especialista también, habida cuenta de la gran variedad de materias que atienden, causas aducidas para el traslado del Tribunal Fiscal de la Federación al Poder Judicial de la Federación. Ilusiones de óptica legal. ¿Cuáles son las causas que se aducen para que opere la traslación del Poder Ejecutivo al Judicial?

La primera de ellas es el principio de separación de poderes bajo el apotegma de que la administración pública no debe ser juez de sus propios actos.

La segunda es la autonomía dudosa o relativa del tribunal en virtud de la ocurrencia de los factores de poder en el momento de la integración de la institución, en el nombramiento de los magistrados, lo que impide, se dice, juzgar con independencia y verdadera autonomía.

Nos vamos a referir a estas causas porque creemos que son ilusiones de óptica legal. El principio de separación de poderes consagrado en el 49 de nuestra Constitución tiene múltiples excepciones en el propio Magno Ordenamiento que podemos constatar en las facultades materiales que se otorgan a los diversos poderes.

Si pretendiéramos quedarnos en el formalismo puro, en el rigorismo de la camisa de fuerza que significa un principio llevado al extremo como el de la división de poderes, tendríamos que empezar por pedir al Poder Ejecutivo que no ejerza sus facultades reglamentarias.

Eso levantaría una ola de inconformidad, una exclamación de toda la sociedad en virtud de que es indispensable que el Poder Ejecutivo tenga la facultad de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes. No vale la pena insistir en ello. Pero llevado a ese extremo rigorista el principio en comentario privaría al Poder Legislativo de la facultad de realizar juicios políticos, o al Poder Judicial de la Federación, mediante el Consejo de la Judicatura, le privaría de su facultad reglamentaria.

El principio de división de poderes debe verse como lo que es, un mandato constitucional que auxilia al buen ejercicio del gobierno federal, que lo auxilia para llevar a feliz término sus objetivos y finalidades en beneficio de los ciudadanos.

No se trata de un simple principio teórico al que nos debiéramos encasillar, no es un compartimiento estanco, es importante darle efectividad como la propia Constitución se lo da; por ello se ha elaborado una teoría paralela en el sentido de que no hay un principio de división de poderes sino de colaboración de poderes, colaboración funcional, guardando entre ellos mismos los límites de su propio ejercicio para evitar su enfrentamiento. Es la propia Constitución la que fortalece esta última teoría.

Ahora bien, habida cuenta de las múltiples excepciones que encierra este Ordenamiento, una más de ellas es la jurisdicción contenciosa administrativa contemplada en los artículos 73 fracción XXIX, inciso H, 104 fracción I-b, 115 fracción 11, inciso a) y 122 fracción IV, inciso e).

Ha quedado claro que el principio de división de poderes no puede enarbolarse para desaparecer a un tribunal que ha venido desarrollando con efectividad su función por más de 64 años.

Ha habido voces antes que las nuestras, entre otras, las de la Barra Mexicana y el Colegio de Abogados, que celebró todo un Congreso para llegar a la conclusión de que no debe pasar el Tribunal Fiscal de la Federación al Poder Judicial.

El principio de división de poderes ya no llega a abrazar a la totalidad de las instituciones nacionales, no puede explicar la existencia de organismos autónomos, como es la Comisión de los Derechos Humanos, federal y estatales, el Instituto Federal Electoral y los locales, el Banco de México, el principio está rebasado, no en balde tiene más de 200 años de haber estado en juego. Las sociedades crecen y las instituciones jurídicas y políticas se adaptan a su crecimiento con la sabiduría que los años dan, y dentro de esas instituciones está el contencioso administrativo mediante Tribunales a los que la propia Constitución les otorga autonomía. Autonomía que no es relativa, como afirman sus detractores, es absoluta, cuando menos en lo que se ha podido apreciar en los más de 60 años que tiene de operar el Tribunal Fiscal de la Federación. Comprueba su autonomía el hecho de que sus resoluciones son en gran parte favorables a los particulares y contrarias a la administración pública. Si hubiera habido intromisión del Ejecutivo en sus decisiones es claro que desde tiempo atrás se habría verificado la vulnerabilidad institucional de dicha autonomía; sin embargo la fama pública que posee dicho tribunal es en sentido diferente. El foro, los abogados fiscalistas y las propias autoridades así lo atestiguan.

Las instituciones deben desaparecer o crearse desde el punto de vista de la utilidad que tengan hacia la sociedad. Si no son

útiles deben desaparecer, pero si lo son, no hay necesidad de hacerles cambios; los particulares tenemos derecho al acceso de la justicia, si este derecho se ha venido ejerciendo durante 60 años y se ha venido ejerciendo con plena tranquilidad en donde no se ha notado injerencia del Poder Ejecutivo en la decisión que toman los tribunales; si esta institución ha sido útil ¿para qué pasarla al Poder Judicial de la Federación?, quizá para que siga siendo útil, dirían algunos; entonces ¿para qué la pasan? Bueno, para que sea más útil, y ¿por qué sería más útil? pues porque tendría plena jurisdicción, porque sus sentencias serían ejecutoriadas, pero esto se resuelve con un simple cambio a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y sería más económico que todo un traspaso administrativo.

Se le podría robustecer con este simple cambio legislativo, sin necesidad de ponerlo en riesgo, sin necesidad de un experimento varias veces efectuado en la historia jurídica mexicana, según nos ilustró Margarita Lomelí Cerezo; vaivenes del Poder Ejecutivo al Judicial y viceversa. Ahora que tiene más de 64 años funcionando, ahora que la jurisdicción contenciosa administrativa ha madurado no es aconsejable su retorno al Poder Judicial.

Además el traspaso implicaría un gigantismo del Poder Judicial de la Federación que de por sí ya lo está experimentando con su propia explosión en el crecimiento del número de Juzgados de Distrito y Tribunales Colegiados de Circuito en donde empiezan a enfrentar la problemática de su integración. ¿Qué va a suceder si el Tribunal Fiscal pasa a dicho Poder? Lo va a hacer más gigante en perjuicio de uno de los instrumentos más grandes del genio jurídico mexicano, el juicio de amparo; se va a descuidar por el afán de prestar el servicio de justicia fiscal que actualmente está satisfecho.

Medidas sugeribles para el reforzamiento del Tribunal Fiscal de la Federación.

¿Qué podemos sugerir para reforzar al Tribunal fiscal?, desde luego las modificaciones legislativas suficientes para que sea de plena jurisdicción, para que sus sentencias sean ejecutoriadas

sin necesidad de acudir al juicio de amparo. Hacer que su jurisprudencia sea obligatoria para las autoridades administrativas.

Que la propuesta para el nombramiento de los magistrados ya no sea exclusiva del titular del Poder Ejecutivo, sino que pueda hacerse por el propio Congreso de la Unión, por las facultades de derecho, o por el foro mismo. Además con la sanción del Senado. Esto lograría sobrepasar las dudas sobre la autonomía en el criterio de los magistrados.

Y crear además un órgano de vigilancia tipo Consejo de la Judicatura.

Sería necesario también realizar reformas que aceleren el procedimiento interno del Tribunal; actualmente los expedientes pasan más tiempo en archivo y en actuarías en espera de acuses de recibo del servicio postal, que en manos de los secretarios proyectistas o los propios magistrados. Permitir las notificaciones por medios electrónicos; publicar por los mismos medios los acuerdos de trámite dictados en los expedientes; crear la sección de consulta electrónica, etcétera.

Se necesitan apoyos presupuestarios para enfrentar uno, el crecimiento en el número de demandas presentadas mismas que en el año pasado fueron 49,169 y se estima para el año 2000, 56,000, y dos, la nueva competencia otorgada jurisprudencialmente por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación por medio de la cual conocerán de todos los asuntos que emanen de la administración pública federal.

Y esto último es uno de los más serios retos a enfrentar, porque no cuenta con el presupuesto suficiente ni la estructura orgánica adecuada.

Para denotar la importancia del tribunal en estudio es menester mencionar que los juicios que se encuentran ventilándose ante él ascienden a la enorme cifra de \$ 359 mil millones de pesos; esto significa el 63% del total de recaudación de la Ley de Ingresos para el año 2000, el 150% de la recaudación del Impuesto sobre la Renta, el 212% de la recaudación del Impuesto al Valor Agregado.

Estas cifras deben tener una lectura adicional para la administración pública tributaria, porque significa que se ha fomentado una cultura del litigio fiscal, o en otras palabras, una cultura de discrepancia con los criterios gubernamentales. Es una recaudación frustrada porque a los ojos de los ciudadanos es una recaudación injusta.

Pero volviendo al tema, la efectividad de las sentencias del Tribunal Fiscal se constata además con el hecho de que sólo el 9.45% de sus sentencias son revocadas por el Poder Judicial de la Federación, ante la promoción del juicio de amparo o del recurso de revisión.

Es decir, la calidad de sus sentencias es del 91 %. Además del enorme número de demandas que ingresan, resuelven el 91.76% lo que significa una excelente velocidad en el dictado de las resoluciones y todavía con calidad. ¿Qué necesidad hay, insisto, de hacer movimientos en una institución pública que camina bien?

En conclusión, proponemos que el Tribunal Fiscal de la Federación continúe en la esfera del Ejecutivo, con las medidas de reforzamiento legislativo y presupuestario aludidas.