

LA AUTONOMIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. SU FORTALECIMIENTO

Por: Lic. Luis Ortiz Hidalgo

El tribunal Fiscal de la Federación nació en el artículo 10. de la ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936, que entró en vigor el 1o. de enero de 1937. Desde su creación, fue concebido como un Tribunal Administrativo colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo, pero que no estaría sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese Poder, sino que fallaría en representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades que la ley le haría. Es decir, sería un Tribunal Administrativo de justicia delegada.

La justicia delegada existe (como lo afirma el Magistrado Alfonso Cortina G... "cuando el órgano administrativo tiene plena autonomía para fallar, sin intervención de los órganos de la administración activa...")

El Tribunal Fiscal de la Federación fue creado con las características siguientes:

a) Es un organismo formalmente administrativo por encontrarse enmarcado dentro del Poder Ejecutivo, pero materialmente jurisdiccional, dado que su función era la de dirimir controversias de tipo fiscal entre la administración pública y los particulares.

b) Es independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público así como de cualquier otra autoridad administrativa.

c) Es un Tribunal de Justicia delegado de carácter colegiado.

d) Su competencia era exclusivamente limitada al campo de lo fiscal.

e) Sus resoluciones serían meramente declarativas (de nulidad o de validez del acto que se impugnare).

f) Sería un organismo sin facultades de imperio para hacer cumplir sus decisiones.

El Tribunal Fiscal de la Federación fue dotado de atribuciones para dirimir controversias que se suscitaran con motivo de resoluciones emitidas por las autoridades dependientes del Poder Ejecutivo Federal en materia fiscal.

Mucho se discutió acerca de la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación, dado que en 1937 en que inició sus funciones, no existía precepto constitucional que previera la posibilidad de que existieran esta clase de Tribunales. No fue sino hasta el Decreto de 16 de diciembre de 1946 cuando se reformó el artículo 104, fracción I de la Constitución General de la República, para señalar expresamente esta posibilidad al señalar que:

"...En los asuntos en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de Tribunales Administrativos creados por Ley Federal, siempre que dichos Tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos."

Años más tarde, el propio precepto constitucional fue reformado para establecer básicamente el mismo principio de existencia de Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tuvieran a su cargo dirimir las controversias que se suscitaren entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares.

Después de la Ley de Justicia Fiscal que por cierto tuvo una vida efímera pues entró en vigor el 1o de enero de 1937 y fue derogada por el Código Fiscal de la Federación el 30 de diciembre de 1938, el Tribunal Fiscal de la Federación fue regulado en lo interno por el ya citado Código Fiscal de la Federación de 1938, y por el Código Fiscal de la Federación de 1967, y apartir de 1967, por la Ley Orgánica del propio Tribunal Fiscal de la Federación y la actual Ley Orgánica vigente a partir de agosto de 1978.

En las disposiciones legales apuntadas se ha venido repitiendo la idea de que el Tribunal Fiscal de la Federación, es un Tribunal administrativo dotado de plena autonomía. En la actual Ley Orgánica se aclaró que la autonomía era para dictar sus fallos.

Dado que el tema de este ensayo versa precisamente sobre la autonomía del Tribunal Fiscal de la Federación, cabe ahora centrar nuestros comentarios sobre el particular.

La autonomía, significa el estado y condición del pueblo que goza de entera independencia política. Vida propia o independiente de un organismo. Potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios (Diccionario Enciclopédico UTEHA. Tomo I pág. 1196).

A lo largo de muchos años, y gracias a la calidad profesional y moral de sus integrantes, el Tribunal Fiscal de la Federación adquirió un gran prestigio de juzgador de la legalidad de los actos administrativos.

Sin embargo, a lo largo de 50 años de creación, tal prestigio que fue reconocido tanto internamente como en el extranjero, ha venido diluyéndose merced a una serie de situaciones que comentaré a continuación, que hace necesario reflexionar sobre la conveniencia de reformar, adicionar o derogar diversas disposiciones que lo rigen, para reforzar su autonomía, ello si es que se pretende evitar que se convierta en un requisito procesal para tener acceso a juicio de garantías.

Debe en primer lugar, recordar que la autonomía concedida al Tribunal Fiscal de Federación por la Constitución General de la República y por las Leyes Orgánicas correspondientes es para dictar sus fallos. Ello implica que ninguna autoridad de cualquier jerarquía puede obligarlo a que resuelva en "x" o "y" sentido. Sin embargo, en nuestra opinión los alcances que se dan al concepto de autonomía, no son suficientes para lograr un verdadero Tribunal Autónomo aun cuando sea de carácter administrativo.

Para que el Tribunal que nos ocupa fuere realmente autónomo del Poder Ejecutivo aunque estuviere enmarcado dentro de él, sería necesario que tuviera:

Autonomía Financiera y Autonomía Jurisdiccional.

La autonomía financiera la adquiriría, si en el Presupuesto de Egresos de la Federación, se le asignara al Tribunal Fiscal de la Federación, una partida específica y suficiente para sufragar sus propios gastos, tales como sueldos de magistrados, secretarios y demás personal administrativo, renta, papelería, luz, equipo de oficina, mantenimiento y conservación, teléfonos, etc., que dicho presupuesto lo manejara libremente el propio Tribunal, desde luego, cumpliendo con las disposiciones de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

El darle autonomía financiera fijándole una partida presupuestal propia, fortalece la imparcialidad de las decisiones del Tribunal y lo hace mas sólido sin temor a represalia alguna por parte del sector central, vía recorte de fondos.

En la actualidad, los sueldos a magistrados, secretarios, actuarios y demás personal del Tribunal Fiscal de la Federación, son pagados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con cargo a su propio presupuesto. ¿Cómo puede entenderse que un organismo, se le llame autónomo si económicamente depende de otro? Si bien por disposición de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, no pueden reducirse los emolumentos de sus Magistrados durante el término de su encargo, lo que indiscutiblemente implica una garantía, tales remuneraciones repito no son fijadas por el propio Tribunal.

Si el Tribunal Fiscal de la Federación, tuviera autonomía financiera podría dentro de los límites de su presupuesto, mejorar el servicio de la justicia fiscal, al poder ofrecer atractivas remuneraciones a su personal, de tal manera que podría seleccionarlo y capacitarlo. Podría contratar con más y mejores instalaciones.

Respecto a la autonomía jurisdiccional, se podría señalar que ésta no es absoluta. Se reduce al dictado de sus fallos como lo dice el artículo 104, fracción I de la Constitución General de la República y el artículo 1o de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Estimo que ello no es suficiente para considerar que el Tribunal Fiscal de la Federación, tenga plena autonomía jurisdiccional. Para ello, sería necesario que se tomaran en consideración las siguientes situaciones:

a) Que los magistrados sean totalmente imparciales. Ello se garantiza si entre los requisitos que el artículo 4o de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, señala para poder ser magistrado, se estableciere que tres o cinco años (según se considerare) antes de su designación, no hubieren tenido cargo alguno dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado o cualquier otro organismo cuyas resoluciones fueren impugnables ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Las últimas designaciones de Magistrados, ya sea para integrar la Sala Superior o las Salas Regionales, han recaído principalmente (aún cuando no exclusivamente), en personas que para aceptar el cargo, han renunciado a sus responsabilidades como funcionarios fiscales al servicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de otros organismos fiscales autónomos como el Instituto Mexicano del Seguro Social e Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores lo que por cuestión quizá humana, no permite que de un día para el otro independicen su criterio que por años han venido sosteniendo para defender los intereses del fisco.

La experiencia ha demostrado que no es sino tiempo después que los criterios rigoristas se van suavizando hasta que se convierten en verdaderos juzgadores con imparcialidad probada.

Lo anterior no ocurriría si el futuro magistrado hubiere estado separado por X años antes de su designación de los criterios predominantes del sector central. Si el candidato a magistrado fuere litigante, al recibir el nombramiento ya estaría acostumbrado a juzgar, pues él es el primer juzgador de una causa, cuando previo análisis serio, responsable y profesional, concluye si le asiste o no la razón a su cliente.

También debería respetarse y reconocerse la carrera judicial, para permitir que secretarios ascendieran a magistrados.

b) La inamovilidad de los magistrados, está ya asegurada en el párrafo tercero del artículo 3o de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

c) Para nombrar a un magistrado, sería conveniente solicitar la opinión de los Colegios, Barras y Asociaciones de Abogados, cuyos integrantes, pueden saber de la conducta, honorabilidad, prestigio, preparación y experiencia profesional del candidato.

d) Si escuchada la opinión de tales Asociaciones, el Poder Ejecutivo hace la designación, el Senado debe ratificarle. Esto último así se hace acorde a lo previsto en el primer párrafo del artículo 3o de la Ley Orgánica ya citada.

e) El Tribunal sería verdaderamente autónomo, si las resoluciones de sus Salas Regionales tuvieran el carácter de cosa juzgada, es decir, que la autoridad no tuviere ulterior recurso para su impugnación.

Esto así se estableció en la Ley de Justicia Fiscal, cuyos 50 años ahora se conmemoran.

Como lo afirmó el Ministro Mariano Azuela Guitrón en su intervención en el Congreso de Justicia Fiscal recientemente celebrado, de 1936 en que surgió la Ley de Justicia Fiscal a 1946 no existió recurso. ¿Qué fue entonces lo que motivó su establecimiento? desde luego, que una buena proporción de los fallos, fueron adversos a los intereses de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esto fue lo que creó el prestigio del Tribunal y la confianza que los contribuyentes adquirieron para someter al Tribunal sus controversias.

Cabe preguntarse, cuál es la razón de que el Poder Ejecutivo establezca en su seno un Tribunal Administrativo que juzgue sus actos, si no le tiene confianza y crea un Organismo Revisor de tales fallos y no satisfecho con tal revisión, acude a la Suprema Corte de Justicia en Revisión Fiscal. Si hay tal desconfianza, lo mejor es que se aumente el número de Juzgador de Distrito y que los particulares acudan al juicio de amparo sin tener que pasar por un juicio de anulación previo. Menos aún que con éste sistema se piense en convertir al Tribunal Fiscal de la Federación en un Tribunal Administrativo Federal para que conozca de todas las controversias del orden administrativo, pues la justicia administrativa sería totalmente inoperante.

f) Que el Tribunal Fiscal de la Federación tenga facultades para hacer cumplir sus fallos, como serían inicialmente los apercibimientos, las multas aun reiteradas, la suspensión del cargo, el establecimiento de responsabilidad oficial, etc.

Si se conjugan todos los elementos que se proponen, se fortalecería la autonomía del Tribunal Fiscal de la Federación con lo que evidentemente conservaría el prestigio que bien se ha venido ganando pero que puede diluirse e incluso extinguirse. Tribunales tan especializados como el Tribunal Fiscal de la Federación, deben mantenerse. Es difícil que un juzgador de amparo adquiera la especialidad que tienen los funcionarios del Tribunal Fiscal lo que asegura una verdadera y efectiva Justicia Tributaria.

BIBLIOGRAFIA.

- 1.- ARREOLA ORTIZ, Leopoldo: *La naturaleza del Tribunal Fiscal de la Federación; Tribunal Fiscal de la Federación Cuarenta y Cinco Años*. T. II, pp. 166 y sigs.
- 2.- CASAS HERNANDEZ, Roberto: *Boletín de Criterios Jurídicos*. Coparmex; Vol. IV, 3a. Epoca, No. 6, junio 1986.
- 3.- HEDUAN, Dolores: *Cuarta Década del Tribunal Fiscal de la Federación*; Academia Mexicana de Derecho Fiscal, 1971.
- 4.- LOMELI CERESO, Margarita: *Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal y Evolución del Tribunal Fiscal de la Federación; 50 Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación, 1936-1986*.
- 5.- BRISEÑO SIENA, Humberto: *Derecho Procesal Fiscal* Cárdenas Editores, 2a. ed.
- 6.- AZUELA GUITRON, Mariano: *La Revisión Fiscal* Conferencia sustentada en el Congreso de Justicia Fiscal. México, agosto 1986.
- 7.- *Derecho del Pueblo Mexicano*. Cámara de Diputados, T. VII.