

Fecha de publicación: 05/01/1988 </

Categoría: DECRETO </

Proceso legislativo:
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

CAMARA DE ORIGEN: SENADORES
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS
MÉXICO D.F., A 13 DE NOVIEMBRE DE 1987
INICIATIVA

"C.C. Secretarios de la H. Cámara de Senadores.
P r e s e n t e s.

El Ejecutivo Federal a mi cargo, en ejercicio de la facultad conferida por el Artículo 71 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración del H. Congreso de la Unión, por el digno conducto de ustedes, la presente Iniciativa de Decreto que reforma, Adiciona y Deroga Disposiciones del Código Fiscal de la Federación, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, para modernizar y regionalizar integralmente el sistema de impartición de justicia fiscal.

Es propósito principal de la iniciativa dar realización efectiva, en el ámbito de lo fiscal, a los postulados constitucionales de impartición de justicia pronta, completa y oportuna, mediante un sistema sencillo pero respetuoso de las formalidades esenciales del procedimiento, y que permita impartirla regionalmente.

Las reformas que se proponen serán el punto de convergencia y culminación de dos aspectos importantes de la política de la presente administración: el desarrollo del sistema hacendario y el mejoramiento del sistema de impartición de justicia.

A lo largo de nuestra historia, los mexicanos hemos logrado establecer y perfeccionar, progresivamente, un conjunto de garantías individuales que propician un ambiente de libertad y seguridad para realizarnos como seres humanos y para lograr una convivencia regida por la paz y la justicia sociales.

En ese propósito hemos pugnado por fortalecer, simultáneamente, los instrumentos de protección de las garantías individuales para asegurar su efectivo cumplimiento y vigencia.

Entre esos instrumentos destaca, por su significado protector, la garantía individual a la impartición de justicia por tribunales imparciales.

Nuestra Constitución ha robustecido y desarrollado esta garantía a la impartición de justicia constitucional, que es su escala culminante, la que encuentra en el juicio de amparo su instrumento básico al asegurar la protección cabal y completa de los mexicanos ante los tribunales de la Federación.

En modificaciones constitucionales recientes, promovidas sucesivamente por el Ejecutivo federal a mi cargo, se ha dado un notable y moderno impulso en el perfeccionamiento de dichas garantías, mediante tres medidas diversas.

En la primera de ellas se complementan los postulados de la justicia previsto por el artículo 17 de nuestra Constitución, al quedar establecido que los tribunales estarán expeditos para impartirla de manera pronta, completa, imparcial y gratuita.

El artículo 116 Constitucional reformado, establece la segunda de dichas medidas al fijar las bases para la organización y funcionamiento de los poderes judiciales de los Estados, con el objeto de regularlos de manera homogénea y uniforme.

En tercer lugar se modificó la distribución de competencias del Poder Judicial de la Federación, prevista por los artículos 94 y.

107 Constitucionales, y se le dio mayor flexibilidad a las bases de la jurisdicción contencioso-administrativa federal y del Distrito Federal en el artículo 104, fracción I-B, de nuestra Constitución.

Esta tercera medida, que estará en vigor a partir del quince de enero próximo, encomienda a la Suprema Corte de Justicia de la Nación el conocimiento de los amparos contra leyes, reglamentos, y otros ordenamientos generales, así como de los asuntos en que se requiera fijar la interpretación directa de un precepto constitucional.

Los tribunales colegiados de circuito conocerán a partir de la citada fecha, en exclusiva, de los amparos en que se cuestione la legalidad de los actos de autoridad, particularmente las sentencias de los demás tribunales del país, incluido el Tribunal Fiscal de la Federación.

Los propios tribunales colegiados de circuito conocerán de las revisiones que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales administrativos, como el citado Tribunal Fiscal de la Federación, con lo cual se establece su necesario engarce con el Poder Judicial Federal.

La consecuencia político-social de estas reformas será un impulso importante para lograr una expedita impartición de justicia, la simplificación de los procesos jurisdiccionales y una contribución importante a la descentralización de la vida nacional.

Cabe destacar que ello es coincidente con los objetivos de los programas emprendidos por el Gobierno Federal en materia de simplificación y descentralización.

Las citadas reformas constitucionales tienen un amplio alcance que exige la armonización y actualización consecuente de algunas leyes federales que rigen diferentes materias.

Es oportuno poner al día la impartición de justicia relativa al sistema federal de contribuciones.

En el campo de las contribuciones federales se han producido, en el pasado reciente, trascendentes avances que desembocan en los mismos propósitos y orientaciones constitucionales de la impartición de justicia.

El avance de las instituciones fiscales se ha dado en:

La modernización y simplificación del sistema federal de contribuciones.

El establecimiento de un sistema nacional, armónico y uniforme de contribuciones mediante la coordinación fiscal con los Estados, que permite la participación en la recaudación y una amplia colaboración administrativa.

La consolidación y regionalización de la estructura administrativa que aplica las leyes fiscales federales, mediante su organización por funciones, por regiones y por colaboración de las entidades federativas coordinadas.

De otra parte, el Tribunal Fiscal de la Federación ha ido progresivamente avanzando. Es el primer tribunal contencioso-administrativa que se estableció en la República, a raíz de la expedición, en 1936, de la Ley de Justicia Fiscal.

La Ley Orgánica del citado tribunal, vigente a partir de agosto de 1978m regionalizó la primera instancia del juicio fiscal, al establecer salas regionales que fueron instalándose en once regiones situadas en todo el territorio nacional.

Ahora, la reforma constitucional a que se alude propicia que el Tribunal Fiscal de la Federación quede engarzado con el Poder Judicial de la Federación, y el proceso fiscal se simplifique y regionalice integralmente.

Por todo ello, la presente iniciativa plantea la actualización de varias instituciones jurídicas establecidas en los ordenamientos legales antes mencionados, para adecuarlas a los postulados y finalidades de las reformas constitucionales y al avance del sistema fiscal al que nos hemos referido.

El marco más acabado y completo de la garantía constitucional de la justicia, propugna por varias cualidades que deben tener las resoluciones que dicten y los procedimientos en necesaria para hacer la justicia más asequibles las personas, y las resoluciones de los propios tribunales tienen que darse en forma completa, imparcial y pronta, para asegurar que se imparta cabalmente.

Estos atributos de la justicia constituyen principios de la presente Iniciativa propone consolidar y fortalecer en las disposiciones que rigen el sistema de impartición de justicia fiscal.

La Iniciativa plantea la simplificación y regionalización integral de la justicia fiscal; la supresión del ciclo procesal que se forma por la impugnación de la notificación de los créditos fiscales, en forma separada de la impugnación de la resolución que los determina; la reducción de instancias procesales; la mejoría de los procedimientos; y finalmente, la adecuación necesaria en la estructura orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

El sistema actual se caracteriza por la diversidad de defensas que establece para las partes y la posibilidad legal de que mediante el reenvío se repita excesivamente la sustanciación de procedimientos o la emisión de resoluciones, lo que produce, además un exceso de instancias procesales susceptibles de alcanzar hasta siete instancias diferentes.

Existe además centralización de la justicia fiscal ya que la impugnación de dichas sentencia, necesariamente tiene que ventilarse ante los Tribunales Colegiados de Circuito de la capital de la República, por virtud de que dicha Sala Superior tiene su sede en la ciudad de México.

Estas características causan inequidades y dilaciones a las partes, primordialmente a los particulares, por la inseguridad que generan y por la carga que implica el litigio prolongado. El retraso lesiona también el interés fiscal, ya que después de un lapso prolongado los recargos no indemnizan cabalmente el perjuicio sufrido por el fisco.

Por ello, esta Iniciativa plantea avanzar en la mejoría del sistema que se ha descrito en forma sucinta.

A fin de dar mayor claridad a la explicación de las diversas medidas que se proponen, se les agrupa en los siguientes apartados:

1. Supresión del ciclo procesal formado por la impugnación de las notificaciones de créditos fiscales.

El sistema actual de defensas en materia fiscal permite que las controversias sigan un proceso diferente, determinado en cada caso por el acto administrativo que se combate, sea éste el de la liquidación del crédito fiscal, el de su ejecución o el de su notificación.

Esta circunstancia origina que la resolución definitiva que se dicte en el proceso en que se impugnó la notificación del crédito, permita la apertura de una nueva controversia en la fase siguiente de determinación de dicho crédito, y así sucesivamente, con lo que se prolongan las controversias y se dificulta notablemente la consecución de los postulados constitucionales de justicia pronta y completa.

Para suprimir el ciclo procesal se propone fusionar la impugnación de dichas notificaciones al medio de defensa principal, que puede ser el recurso administrativo contra la resolución que determine o ejecute un crédito fiscal o inclusive, el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Esta medida plantea una solución moderna y razonable per permite que una instancia de

impugnación se encause en la secuela general del proceso y facilite a los particulares la interposición de la defensa, simplificando la sustanciación correspondiente, y acortando el tiempo para que se resuelva.

2. Reducción de instancias procesales y regionalización completa de la justicia fiscal.

El segundo grupo de medidas propone reducir el número de instancias procesales, a la vez que simplificar el sistema, medias entre las que destaca la reforma a la regulación del recurso de revisión y las que antes se han comentado para fusionar instancias sucesivas.

Al respecto se fusionan los recursos de revisión ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación y el de revisión ante los tribunales colegiados del circuito que toca interponer a la administración fiscal, en un solo recurso que establece, con vigencia a partir del 15 de enero próximo, el artículo 104, fracción, I-B de la Constitución.

La modificación que se propone tiene las siguientes ventajas:

La eliminación de una etapa procesal, con su consecuente influencia en la simplificación y prontitud del proceso.

La impugnación de la administración fiscal será ante el mismo tribunal que conozca del juicio de amparo que, en su caso, promuevan los particulares.

La interposición del recurso por el órgano encargado de la defensa jurídica de la autoridad asegura que esta atribución, tan importante para la defensa de las autoridades, se hará con la seriedad y profundidad que exijan los casos que así lo ameriten.

La tramitación paralela y simultánea del amparo directo y de la revisión en los casos en que coincida su interposición.

La unidad de decisión y la congruencia en las resoluciones.

La resolución definitiva de la controversia en la región en que surge, al sustituir la revisión en la Ciudad de México por una revisión ante los tribunales colegiados de circuito establecidos en todo el territorio nacional, lleva a sus últimas consecuencias la regionalización de la justicia fiscal federal, misma que tuvo un avance importante en la vigente Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, que regionalizó la primera instancia del juicio, que se sustancia y resuelve ahora por sus salas regionales.

Para los asuntos que por sus características especiales deban ser examinados con mayor individualidad y cuidado, se prevé que la Sala Superior del Tribunal Fiscal pueda, siguiendo los lineamientos de la facultad de atracción en el juicio de amparo, resolver el asunto, una vez concluida la instrucción.

Es propósito básico de la reforma constitucional que sean los tribunales colegiados de circuito los que fijen el criterio definitivo de legalidad.

Congruente con esta reforma se estima necesario modificar la regulación de la jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación para señalar las vías y el procedimiento para establecerla, dado que el recurso de revisión, principal mecanismo para su actual integración, ya no será competencia de la Sala Superior, conforme a la reforma.

Se propone un sistema de precedentes, los cuales deberán ser publicados en la revista del Tribunal.

La jurisprudencia se formará por la Sala Superior al decidir el criterio que deba prevalecer entre el sustentado en el precedente y el contenido de la sentencia que deje de aplicarlo.

También se prevé la modificación de la jurisprudencia cuando la Sala Superior admita las razones expresadas por una sala regional, que funden y justifiquen el cambio.

La jurisprudencia así concebida permitirá una depuración apropiada de los criterios de interpretación legal en la materia, así como el avance y perfeccionamiento de las instituciones fiscales.

Se propone en forma paralela desaparecer el recurso de queja, para evitar que los litigios se concentren en la ciudad de México, incluyendo el juicio de amparo contra las sentencias que lo resuelven. De esta manera se suprime una instancia innecesaria, pues además la uniformidad definitiva de criterios se logrará a través de la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación.

Se simplifican las instancias administrativas previas a la impugnación formal, que se encuentran relacionadas en forma sucesiva.

Siguiendo este principio, se propone suprimir la inconformidad con las actas parciales, ya que el particular tiene plena oportunidad de inconformarse contra los hechos u omisiones consignados en acta final.

A partir de la resolución administrativa que determine una contribución, el proceso tendrá dos instancias. El juicio fiscal seguido ante las salas regionales del tribunal Fiscal de la Federación; y el amparo directo o la revisión, o ambos a la vez, ante el tribunal colegiado del circuito competente.

Además se logra la regionalización integral de la justicia fiscal, propiciada por las reformas al artículo 104 constitucional.

El Tribunal Fiscal de la Federación tiene regionalizada la primera instancia del juicio fiscal de que conocen sus salas regionales, gracias a las bases establecidas en su Ley Orgánica vigente desde agosto de 1978.

Es necesario completar la descentralización de la justicia fiscal mediante la regionalización del recurso de revisión, circunstancia que esta iniciativa plantea, en congruencia con la reforma constitucional de mérito que modifica las competencias del Poder Judicial de la Federación.

Otra de las reformas es la que propone requerir a las afianzadoras comerciales cuando garanticen créditos fiscales insolutos, por la autoridad ejecutora respectiva, con lo cual se logra que la posible controversia se lleve en la región para que no se concentre, como ocurre ahora, en la ciudad de México.

3. Simplificación del procedimiento administrativo y del proceso fiscal.

El tercer grupo de medidas que se proponen corresponden a modificaciones al procedimiento administrativo y al proceso fiscal en sí mismos considerados, las que se estiman necesarias para avanzar por el camino de la simplificación del sistema, la prontitud en la resolución final de una controversia y hacer posible que ésta examine en forma completa las cuestiones planteadas.

Al respecto se regula en forma breve y práctica el procedimiento para hacer efectivas las fianzas a favor de la Federación, estableciendo que será aplicable el procedimiento administrativo de ejecución.

Se modifica la regulación del incidente para suspender la ejecución en los casos de autos admisorios en que, si hubiera habido alguna violación la misma pudiera ser corregida a dictar sentencia y, si en ésta no se corrigiera, ello sería un agravio a expresar contra la misma.

También se prevé que cuando se hagan valer diversos conceptos de nulidad por omisión de formalidades o por violaciones de procedimiento, la sentencia de la sala regional deberá examinar y resolver cada uno de ellos, aunque considere fundado sólo alguno para que sea completa.

4. Estructura Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

El cuarto grupo de modificaciones que plantea esta Iniciativa tiene como finalidad adecuar la estructura orgánica del tribunal Fiscal de la Federación y la competencia de la Sala Superior, a las reformas procesales antes comentadas.

Para ello se propone modificar varios preceptos de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación antes mencionado, en los siguientes tópicos.

El establecimiento de la inamovilidad de los magistrados del Tribunal si después de concluido su nombramiento por seis años, fueren nuevamente designados, o bien promovidos a la Sala Superior.

Se fortalecen las funciones de la Sala Superior, para supervisar y evaluar la buena marcha del Tribunal, así como para tomar medidas para la mejor impartición de justicia.

Se establece el requisito de que para ser nombrado magistrado, la edad del aspirante no exceda de sesenta y cinco años, así como las causales de retiro forzoso al llegar a los setenta años de edad o por padecer incapacidad física o mental.

5. Régimen Transitorio.

Finalmente, la Iniciativa prevé un régimen transitorio para facilitar la aplicación de las diversas modificaciones constitucionales en materia de impartición de justicia.

Las materias con un estatuto especial de vigencia son las siguientes:

Los recargos previstos en el párrafo tercero del artículo 21 del código Fiscal de la Federación, relacionados con la garantía de obligaciones fiscales a cargo de terceros se causarán respecto de las garantías que se otorguen a partir del 15 de enero próximo.

La Sala Superior continuará los asuntos en trámite hasta su resolución, a fin de no recargar a los tribunales colegiados de circuito. Para ello se apegarán al mismo régimen orgánico y de procedimiento previsto en la ley que los reguló.

Las disposiciones de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación relacionadas con la inamovilidad de los magistrados de las Salas Superior y Regionales y las causales del retiro forzoso entrarán en vigor del 1º. de enero de 1991.

En diferentes foros de examen del sistema de impartición de justicia fiscal, se ha estudiado la posibilidad de avanzar en su mejoramiento y modernización.

La propuesta de modificaciones, contenida en esta Iniciativa, tiene ventajas importantes para todos los involucrados en el avance de la impartición de justicia.

A los particulares les brinda una apertura amplia de sus medios de defensa, tanto por la mayor sencillez del sistema en su conjunto, como por la simplificación de los procedimientos y del proceso fiscal. Además por la inapreciable garantía de que la justicia fiscal se impartirá en forma integral en la región en que resida el contribuyente, y en un tiempo mucho más breve.

El foro nacional de abogados se beneficiará porque los casos se ventilarán con mayor rapidez en todo el territorio nacional.

Los tribunales se beneficiarán puesto que las modificaciones reducen las cargas de trabajo y amplían el tiempo para resolver los asuntos.

A la administración fiscal le representa la consolidación de su estructura administrativa regional.

A todos significa un avance importante hacia la resolución del fondo de las controversias.

La iniciativa que se somete a consideración del H. congreso de la Unión, en resumen, plantea un avance en la impartición de justicia fiscal en forma oportuna, armónica y congruente con las reformas constitucionales que fundamentan la reestructuración integral de la Justicia Federal.

Es ocasión propicia para coronar el avance de las instituciones fiscales hacia la consolidación y modernización del sistema nacional de contribuciones, al simplificar y regionalizar los instrumentos legales para la pronta, imparcial y completa impartición de justicia fiscal.

Por las consideraciones anteriores y con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presento por el digno conducto de ustedes, la presente Iniciativa de

DECRETO QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DISPOSICIONES DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, DE LA LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION Y DE LA LEY FEDERAL DE INSTITUCIONES DE FIANZAS