

EL JUICIO SUMARIO COMO ALTERNATIVA PARA AGILIZAR EL TRÁMITE Y EVITAR EL INCREMENTO DE INVENTARIOS DE JUICIOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

Mag. María de Jesús Herrera Martínez

Enero de 2010

ABSTRACT: El procedimiento sumario se justifica no sólo con la existencia de un criterio definido y obligatorio para este Tribunal, sino además, con el hecho de que tal criterio resuelva la controversia en forma definitiva.

Es una opción eficaz la implantación de una modalidad del juicio de nulidad tradicional a través del juicio sumario, que tiene como rasgo primordial el de sustanciarse de forma muy rápida, abreviando plazos o etapas que impliquen el mínimo de actos procesales indispensables y con ello el empleo del menor tiempo posible en resolver la controversia planteada.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El incremento de asuntos que se ventilan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha sido notable y ha originado la dilación en la resolución de los juicios de nulidad, no por negligencia de sus integrantes, sino porque materialmente el cúmulo de ellos ha rebasado la capacidad de los recursos humanos con que se cuenta y no obstante que se han redoblado esfuerzos que incluyen más horas de trabajo no ha sido posible regresar a aquéllos años en que la sentencia definitiva se dictaba en un promedio de seis meses y que el número de ellas era equivalente al número de ingresos.

Se ha aumentado el número de Salas a lo largo y ancho del país, pero en poco tiempo, en casi todas ellas se reciben más demandas que los juicios que se pueden

resolver, pues evidentemente mientras más juicios se tengan en trámite se requiere dictar una mayor cantidad de acuerdos para su instrucción y también existe una mayor cantidad de sentencias interlocutorias que resolver, como por ejemplo las que resuelven incidentes de suspensión y/o medidas cautelares, ya que con motivo de las reformas a la legislación que regula el juicio de nulidad en la gran mayoría de casos se plantean.

De igual manera, como consecuencia de un mayor número de asuntos en trámite se propicia la interposición de más recursos, amparos o revisiones aun cuando los acuerdos o resoluciones impugnables por esos medios legales se dicten de manera cuidadosa, no se puede evitar o impedir que cualquiera de las partes, al no ver satisfecha su pretensión los haga valer, independientemente de que puedan o no resultar fundados.

Evidentemente todos esos acuerdos o resoluciones inciden en un mayor número de notificaciones e incluso un mayor número de diligencias que no se pueden realizar y que ameritan la reexpedición correspondiente con la consecuente dilación en el regreso de las constancias respectivas al archivo de las ponencias, al tiempo que se tardan para agregarlas a los expedientes, coserlas, foliarlas, buscar nuevas promociones, turnarlas para su respectivo acuerdo, etc., es decir todas aquellas funciones y actividades que se deben realizar para poner los juicios en estado de dictar resolución.

Toda esa problemática no es ni ha sido indiferente para los Magistrados, personal y mucho menos para las autoridades de este Órgano de Justicia, pues cada uno de nosotros tiene la disposición de hacer lo más con lo menos y se han tomado las medidas posibles de acuerdo con los recursos a nuestro alcance, sin quedarnos estáticos, por el contrario, se han presentado y discutido propuestas en las diversas Reuniones de Magistrados buscando alternativas que permitan la mayor eficiencia en la alta responsabilidad que tenemos como impartidores de justicia, conscientes de que una justicia tardía no es justicia, aunque a veces impotentes ante la realidad del incremento desproporcionado de asuntos.

En ese entorno recientemente se creó la Sala Especializada en materia de propiedad intelectual y próximamente se realizarán los Juicios en Línea, conforme a la reforma de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de junio de 2009, que en sus artículos del 58-A al 58-S, lo regulan bajo una mecánica especializada para la tramitación de un juicio que utiliza medios electrónicos de principio a fin, siendo un paso importante en la consecución

ción de los objetivos de este órgano de impartición de justicia, procedimiento que permitirá un trámite de manera optativa para el justiciable, permitiendo a su vez que quien lo desee siga presentando juicios en la forma tradicional, por lo que se debe buscar la forma de resolver la problemática persistente de abatir el inventario que ya existe y evitar que la presentación de nuevos juicios tradicionales se adicione al mismo, a fin de atender de manera eficiente el Juicio en Línea.

PROPUESTA

Sería oportuno encontrar la solución en un trámite ágil que permitiera la resolución rápida de los asuntos, pero sin renunciar a la emisión de sentencias cuidadas, ajustadas a derecho y por supuesto que no vulnere la garantía de seguridad jurídica de los gobernados ni el principio de igualdad procesal de las partes, acatando así lo que preceptúa el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismas que indudablemente proporcionan credibilidad y confianza a las sentencias emitidas con motivo de la interposición del juicio administrativo federal.

Precisamente, para la consecución de tal fin, es menester emplear los elementos y recursos con los que ya cuenta este órgano de impartición de justicia, pues es evidente que la situación económica del país difícilmente permitirá el crecimiento del Tribunal en la medida que se requiere, lo que lleva a considerar como una opción eficaz, la implantación de una modalidad del juicio de nulidad tradicional, a través del juicio sumario, pues estos juicios tienen como rasgo primordial el de sustanciarse de forma muy rápida, abreviando plazos o etapas que impliquen el mínimo de actos procesales indispensables, y con ello el empleo de menor tiempo posible en resolver la controversia planteada.

Ahora bien, es obvio que no todos los juicios pueden ser sumarios, pues cuando todo urge, nada es urgente, de tal manera que se debe determinar en qué casos es viable el juicio sumario.

VIABILIDAD DEL JUICIO SUMARIO

La cuantía de un negocio no podría determinar la procedencia de este tipo de juicios pues ante el derecho y la justicia no se puede privilegiar las cuestiones económicas, sino el dar la solución a las partes con la mayor certeza jurídica.

Como se puede constatar de la actividad jurisdiccional cotidiana, los juicios que por sus características especiales se pueden tramitar con mayor fluidez, no tienen como factor común la cuantía, sino aspectos más bien relacionados con los tópicos sujetos a análisis, en los que de facto se puede considerar, tal vez desde el auto admisorio, cuál será el resultado final de la instancia intentada, por ejemplo, aquellos casos en los que la Suprema Corte de Justicia de Nación ha definido el criterio a seguir con la emisión de jurisprudencia, motivo por el que el valor de un asunto no es un elemento fiable que pueda servir como indicador característico de los procesos sumarios.

Por otro lado, no debe soslayarse que la obligación del Juzgador es hacer un análisis concienzudo tanto en los asuntos tramitados de forma sumaria como de forma tradicional, por lo que el trámite sumario sólo se justifica para agilizar la resolución de los asuntos con absoluta certeza jurídica y para ello no debe importar su poca o nula cuantía, o bien que tengan un valor superior, pues si bien la justicia en su impartición debe aspirar a la prontitud, ello no exime al Juzgador en su afán de cumplir tal propósito, de dar el debido tratamiento a todos los asuntos que a su consideración sean puestos, sin importar su cuantificación en dinero.

Es por todo ello que es muy importante considerar que en los juicios sumarios debe ser prioritario otorgar certeza jurídica a las partes y ésta sólo puede darse cuando la pretensión en un juicio se apoya en la existencia de una jurisprudencia del Poder Judicial y que si se resuelve que en efecto resulte aplicable a un caso, la verdad legal está dicha sin que se requiera acudir a instancias superiores para que lo defina, pues esas instancias superiores sólo pueden ser del Poder Judicial que ya definió el criterio jurisprudencial.

De otra forma la resolución que se dicte permitiría agotar otras instancias ya que de lo contrario se vulneraría la seguridad jurídica o la igualdad de las partes en el proceso.

Ciertamente la intención de incluir como una alternativa eficaz, para la resolución de los asuntos sometidos a la jurisdicción de este Tribunal, un juicio sumario, indudablemente conlleva la necesidad de establecer los parámetros y en su caso límites de aplicación, de los principios del procedimiento sumario al juicio de nulidad existente, regulado en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para ello, es de ponderarse en primer lugar que la naturaleza del juicio de nulidad, lo ha llevado desde sus orígenes a ser una instancia sustanciada estrictamente mediante la palabra

escrita, a través de las promociones presentadas por las partes y las actuaciones del propio Tribunal, por lo que tal característica, debe prevalecer.

Ahora bien, considerando que en todo juicio debe hacerse un estudio y análisis exhaustivo, el Juzgador debe allegarse de todos los elementos necesarios para la resolución de la litis, en el procedimiento o juicio sumario, también se debe cuidar ese aspecto, por lo que sólo se deben abreviar los trámites y los plazos, con la finalidad de que el justiciable obtenga una sentencia en el menor tiempo posible, cumpliendo de esa manera con el principio de justicia pronta y expedita consagrado en la Constitución Política de nuestro país.

Es así, que acorde con el objetivo perseguido, el procedimiento sumario se justifica no sólo con la existencia de un criterio definido y obligatorio para este Tribunal, sino además, con el hecho de que tal criterio resuelva la controversia en forma definitiva y no por vicios formales o de procedimiento que puedan dar lugar a una sentencia para efectos; por ello no basta con una declaratoria de nulidad lisa y llana, si ésta no se pronuncia respecto al fondo del asunto.

Consecuentemente, es importante que la Ley permita que el Juzgador que deba resolver el procedimiento sumario disponga de los medios más eficientes de substanciación así como para la notificación rápida y eficaz, con el fin de hacer del conocimiento de las partes las resoluciones emitidas, debiendo optarse por notificaciones por lista o a través de la vía electrónica, con excepción evidentemente de aquélla que ponga fin al mismo, pues tal notificación deberá realizarse siempre en forma personal al promovente y por oficio entregado en la Oficialía de Partes de la autoridad demandada a fin de otorgar plena seguridad jurídica.

Asimismo, la autoridad administrativa que sea emplazada en su calidad de demandada no solo deberá ceñirse a los términos y plazos que se establezcan para el promovente de dicha instancia, sino también estará compelida con apercibimiento de allanamiento a las pretensiones del accionante, a señalar las causas de improcedencia específicas del juicio sumario, a expresar los motivos por los cuales resultare infundada la pretensión de la parte actora si así lo estima, o a allanarse expresamente absteniéndose de introducir elementos o hacer valer cuestiones que por su desahogo hagan imposible la consecución del objetivo primordial del procedimiento, que es la prontitud en la resolución.

Tratándose del principio básico de celeridad resultaría conveniente que tanto la instrucción de este juicio sumario, así como la resolución respectiva, quede dentro de las facultades del Magistrado Instructor quien tendría la obligación y facultad de determinar, inclusive desde su presentación, la procedencia del procedimiento, así como el resultado del mismo mediante la emisión de la resolución correspondiente, misma que se ceñirá en forma estricta a dilucidar si el asunto sometido a su consideración se ajusta o no al criterio invocado por el promovente y la lógica consecuencia de declarar la nulidad de la resolución impugnada o la ineficacia de las pretensiones del actor según sea el caso.

El hecho de que la resolución del juicio sumario sea facultad exclusiva del Magistrado Instructor no pretende faltar a la estructura colegiada del Tribunal, ni a los beneficios que representa la misma, por el contrario al tratarse de la aplicación estricta de un criterio obligatorio para este Órgano Jurisdiccional, se impide vulnerar el interés jurídico de las partes y en cambio se resolverían con mucha más celeridad tales asuntos en beneficio de la impartición pronta de la justicia, dejando así más tiempo para que en forma colegiada los Magistrados resuelvan conforme a la ley y su criterio asuntos que no se sustentaran en criterios definidos por el Poder Judicial.

Es de resaltarse, que en aras de proporcionar no sólo una justicia pronta, sino además eficiente y cuidadosa, se tendría que instrumentar una mecánica tendiente a resolver en forma completa los juicios que son tramitados ante el Tribunal, pues es inaceptable que ante la improcedencia de la vía sumaria, el gobernado estuviera imposibilitado para impugnar mediante el juicio de nulidad tradicional.

Para ello, si el procedimiento sumario resultara improcedente, se daría oportunidad al promovente de complementar su demanda con la pretensión de configurar el juicio de nulidad regulado actualmente por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo con todos sus requisitos.

Lo anterior no pretende incrementar la carga de trabajo para este Tribunal con los términos y plazos que ello implica, sino tener la opción en los casos que así sea posible, que se resuelvan los juicios en una forma rápida, sin descuidar el compromiso que el Juzgador asume ante la interposición del mismo, de resolver las pretensiones que ante él haga valer el justiciable.

Las bases sobre las cuáles sería conveniente regular el trámite de un juicio sumario serían las siguientes:

1.- De la Procedencia.

1.1.- La demanda deberá presentarse en la Oficialía de Partes de la Sala Regional competente, dentro de los quince días posteriores a la notificación de la resolución que se pretende impugnar.

1.2.- Además de los requisitos que para el juicio tradicional establece la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el promovente deberá manifestar su voluntad de que se tramite un juicio sumario.

2.- De la Argumentación

2.1.- El promovente deberá señalar obligatoriamente domicilio para oír y recibir notificaciones, exclusivamente para la notificación de la resolución del juicio sumario, uno comprendido dentro de la sede de la Sala Regional que conozca del mismo, con la consecuencia de que para el caso de no realizarlo en dichos términos la resolución en cuestión se notificará por lista.

2.2.- El promovente deberá señalar en forma precisa cuál es el criterio jurisprudencial que considera se deba aplicar, y realizar las argumentaciones necesarias para demostrar que dicho criterio resulta aplicable.

3.- De los Elementos probatorios.

3.1.- El actor deberá acompañar todos los elementos que resulten necesarios para determinar la procedencia del juicio sumario, con el apercibimiento de que en caso de no hacerlo, el Magistrado Instructor declarará la improcedencia del mismo sin que deba mediar requerimiento alguno y sin que proceda recurso alguno en contra de tal determinación.

3.2.- El accionante deberá ofrecer y acompañar las pruebas, que en su caso resulten necesarias para acreditar la aplicabilidad del criterio jurisprudencial que motivó la interposición del juicio sumario, con el apercibimiento de que en caso de no

cumplir con ello, el Magistrado Instructor desechará de plano tales pruebas, sin mediar requerimiento alguno y sin que proceda recurso alguno en contra de tal determinación.

3.3.- En el trámite del juicio sumario no serían admisibles la prueba pericial o cualquier otra que no se desahogue por su propia naturaleza en forma instantánea, pues no debe olvidarse que en este tipo de juicio se pretende la resolución sin tardanza.

4.- Del Auto Admisorio.

4.1.- Ante la promoción de un juicio sumario el Magistrado Instructor deberá admitir, siempre y cuando se cumplan los requisitos estipulados para ello, o declararlo improcedente de plano, sin que deba realizarse requerimiento alguno.

En caso de admitir, el Magistrado Instructor podrá dictar la suspensión o medidas cautelares que estime procedentes, siempre que sean solicitadas por la actora y si se cumplen los requisitos de ley, como el que no se afecte el interés general y el orden público, si se trata de un crédito fiscal esté garantizado, etc., sin que proceda recurso alguno, pues la resolución de fondo será dictada rápidamente, y de permitirse la impugnación se impediría el fin esencial del juicio sumario.

4.2.- La declaratoria de improcedencia, no admitirá recurso alguno y deberá hacerse del conocimiento del actor en forma personal, debiendo otorgársele el plazo de treinta días hábiles a partir de la notificación correspondiente, para que presente su demanda complementaria, misma que deberá ceñirse a los requisitos dispuestos por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para el juicio de nulidad tradicional.

4.3.- En caso de admitir a trámite el juicio sumario, se notificará por lista a la parte actora y por oficio a la autoridad demandada, la cual contará con el plazo de quince días hábiles a partir de la notificación de dicho proveído, para manifestar las causas de improcedencia, específicamente, respecto del juicio sumario, así como la expresión de los motivos por los cuales, en su caso, estime que no es aplicable el criterio jurisprudencial que el actor invoque, o podrá allanarse a tales consideraciones; con el apercibimiento de que en caso de no hacerlo se deberá considerar que se allana a lo señalado en la demanda.

4.4.- Al producir su contestación en el juicio sumario, la autoridad demandada podrá ofrecer y exhibir los medios de prueba que estime necesarios para acreditar su dicho, debiendo abstenerse de incluir en dichas pruebas, aquéllas que por su naturaleza no se desahoguen en forma instantánea; con el apercibimiento de que en caso de no cumplir con ello, se desecharán de plano tales probanzas, sin que deba realizarse requerimiento alguno y sin que proceda recurso alguno en contra de dicha determinación.

5.- De la Resolución.

5.1.- Una vez contestada la demanda del juicio sumario, el Magistrado Instructor dará cuenta de la misma, pronunciándose únicamente respecto de su admisión o desechamiento, sin que proceda recurso alguno, y procederá de inmediato a emitir la resolución correspondiente.

5.2.- La resolución recaída a la interposición del juicio sumario, deberá pronunciarse en primer lugar, sobre la procedencia del mismo, y consecuentemente sobre sí resulta fundada la pretensión de la parte actora, procediendo a declarar la nulidad del acto impugnado o declarar ineficaz la pretensión del actor.

5.3.- La resolución recaída al juicio sumario deberá notificarse en forma personal a la actora en el juicio que haya señalado para tal efecto o por lista, sino hubiere dado cumplimiento a dicho requisito, y por oficio a las autoridades demandadas.

5.4.- En el caso de que la resolución emitida por el Magistrado Instructor se declare improcedente el juicio o ineficaces las pretensiones del actor, se concederá a este último el plazo de treinta días para que presente su demanda de nulidad complementaria, la cuál deberá reunir los requisitos estipulados en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

6.- Del Juicio Complementario.

6.1.- Una vez resuelto el procedimiento sumario y en el caso de que la parte actora con motivo de la improcedencia del mismo o de la ineficacia de sus argumentos, presentare demanda complementaria en el término concedido para tal efecto, el juicio complementario se ceñirá a cada uno de los preceptos previstos para el juicio de nulidad tradicional, regulado en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Admi-

nistrativo, con la única salvedad de que la contestación a la demanda complementaria se deberá realizar dentro de los treinta días posteriores a la notificación del auto que emplace a la enjuiciada y que la causa de improcedencia, evidentemente deberá analizarse en la resolución de fondo, según sea el caso.

Finalmente, cabe mencionar, que la inquietud que impulsa la creación del proceso sumario, en forma alguna es novedad para las legislaciones extranjeras como la Francesa, que como parte integrante del control jurisdiccional administrativo, cuenta con recursos denominados ***procedimientos de urgencia***, que comparten elementos muy significativos, con el procedimiento sumario propuesto, como lo son la intervención de un Juzgador único en lugar de un Cuerpo Colegiado, la brevedad en los términos con la que se provee en sus diversas etapas, la “*urgencia*” en la resolución del asunto, la “*duda seria*” que es considerada por la doctrina francesa como un aspecto que proporciona la suficiente certeza sobre determinada cuestión para resolver sobre la misma, así como la dispensa de conclusiones o vistas.

Todo lo anterior debe llevar en forma segura a los legisladores mexicanos a considerar tales procedimientos útiles y eficientes para la impartición de justicia pronta en materia fiscal, siempre que se cuide y preserve el principio constitucional de seguridad jurídica para el justiciable.