



Procuraduría
de la Defensa
del Contribuyente
PROTEGE • DEFIENDE • OBSERVA

MÉXICO
GOBIERNO DE LA REPÚBLICA



JUICIO DE RESOLUCIÓN EXCLUSIVA DE FONDO (JREF).

Experiencia de PRODECON Acuerdos Conclusivos (AC).

- ✓ La experiencia de **PRODECON** le ha permitido apreciar que las controversias sobre la aplicación o interpretación de normas impositivas **surgen en mayor medida durante el ejercicio de las facultades de comprobación.**
- ✓ Efectivamente, al actuar **PRODECON** como la **primer intermediaria en la justicia alternativa en materia fiscal**, a través del procedimiento de Acuerdos Conclusivos (AC), ha conocido tan sólo del 1º de enero de 2014 al 31 de diciembre de 2016, **4907 conflictos** de esta naturaleza.

- ✓ Los conflictos materia de los AC versan únicamente, como es sabido, sobre cuestiones de fondo relativas a si se produjo o no la actualización de la hipótesis tributaria.
- ✓ En cambio **no son atendibles en los AC cuestiones formales o de procedimiento.**

- ✓ Esta cifra se vuelve representativa si tomamos en cuenta el reducido % de tesis de fondo publicadas en la revista del TFJA.

Año 2014

Mes	Total de Jurisprudencias de Sala Superior	Total de Precedentes de Sala Superior	Total de Criterios Aislados de Sala Superior	Total de Criterios de Salas Regionales	Total de Criterios publicados en la Revista	Total de Criterios de Fondo en Materia Fiscal	Porcentaje
Enero	0	16	0	62	78	12	15.38%
Febrero	8	49	7	51	115	21	18.26%
Marzo	10	106	10	22	148	29	19.59%
Abril	9	53	0	38	100	12	12.00%
Mayo	23	20	0	24	67	18	26.86%
Junio	16	26	0	23	65	5	7.69%
Julio	8	37	15	0	60	11	18.33%
Agosto	10	54	0	19	83	6	7.22%
Septiembre	14	27	0	22	63	5	7.93%
Octubre	6	45	0	13	64	11	17.18%
Noviembre	9	44	0	27	80	10	12.50%
Diciembre	21	119	0	8	148	33	22.29%
Totales	134	596	32	309	1071	173	16.15%

Año 2015

Mes	Total de Jurisprudencias de Sala Superior	Total de Precedentes de Sala Superior	Total de Criterios Aislados de Sala Superior	Total de Criterios de Salas Regionales	Total de Criterios publicados en la Revista	Total de Criterios de Fondo en Materia Fiscal	Porcentaje
Enero	2	22	2	61	87	11	12.64%
Febrero	7	18	0	27	52	2	3.84%
Marzo	13	69	6	21	109	14	12.84%
Abril	17	13	0	50	80	7	8.75%
Mayo	3	21	0	42	66	6	9.09%
Junio	8	20	1	32	61	8	13.11%
Julio	4	39	0	40	83	11	13.25%
Agosto	17	43	3	37	100	15	15.00%
Septiembre	1	22	0	31	54	4	7.40%
Octubre	6	22	0	58	86	4	4.65%
Noviembre	16	38	3	15	72	9	12.50%
Diciembre	10	39	0	38	87	9	10.34%
Totales	104	366	15	452	937	100	10.67%

Año 2016

Mes	2016						Porcentaje
	Total de Jurisprudencias de Sala Superior	Total de Precedentes de Sala Superior	Total de Criterios Aislados de Sala Superior	Total de Criterios de Salas Regionales	Total de Criterios publicados en la Revista	Total de Criterios de Fondo en Materia Fiscal	
Enero	4	32	1	7	44	7	15.90%
Febrero	2	30	0	12	44	5	11.30%
Marzo	20	71	0	8	99	21	21.21%
Abril	3	48	0	14	65	4	6.15%
Mayo	7	42	0	15	64	6	9.37%
Junio	12	39	0	0	51	8	15.68%
Julio	12	46	0	19	77	8	10.38%
Agoto	9	38	0	0	47	5	10.63%
Septiembre	10	68	0	25	103	15	14.56%
Octubre	12	59	0	29	100	15	15.00%
Noviembre	17	56	0	0	73	13	17.80%
Diciembre	10	15	0	43	68	9	13.23%
	118	544	1	172	835	116	13.89%

- ✓ De esta forma la justicia alternativa, a través de los novedosos AC, se ha ido convirtiendo de manera progresiva en el “terreno natural” en el que se discuten los conflictos de fondo surgidos durante las revisiones o auditorías fiscales.
- ✓ Por lo tanto **PRODECON** considera muy positivo que el Congreso de la Unión, a iniciativa del Presidente de la República, haya aprobado una nueva modalidad de juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) denominado: **JUICIO DE RESOLUCIÓN EXCLUSIVA DE FONDO (JREF)**.

- Con esta nueva modalidad en México, los contribuyentes contarán con un sistema completo de justicia, tanto alternativa (Acuerdos Conclusivos ante **PRODECON**), administrativa (Recurso de Revocación de Fondo ante la autoridad fiscal (*)), como jurisdiccional (Juicio de Resolución exclusiva de Fondo ante el TFJA), para esclarecer y resolver exclusivamente el fondo de las controversias en materia tributaria y dotar, por tanto, de mayor seguridad jurídica a los contribuyentes.

(*) Esta nueva modalidad de Recurso de Revocación, correlativa al JREF, fue aprobada conjuntamente por el Congreso de la Unión e incorporada al CFF.

PRODECON como intermediaria en los AC, ha recogido las siguientes experiencias:

1. La importancia fundamental de que la solicitud de AC sea **optativa** para el contribuyente. Lejos de limitarle algún derecho, ello le abre una nueva posibilidad para resolver el conflicto que enfrente con la autoridad fiscal en la auditoría.
- 2.- Siendo optativa para el contribuyente, la vía es, sin embargo, obligatoria para **la autoridad que no puede negarse a acudir al PAC** cuando lo promueve el contribuyente.

3.- Resulta muy útil para centrar el conflicto tributario y promover su solución, el que en los AC se tenga que **identificar en forma clara de dónde surge dicho conflicto:**

- a) De la apreciación de hechos u omisiones;
- b) De la aplicación o interpretación de normas o bien,
- c) De aspectos relacionados con la valoración de pruebas.

4.- Ha resultado igualmente fundamental el elemento de **oralidad** que permea el procedimiento de AC, específicamente durante las mesas de trabajo.

5.- Se ha identificado al procedimiento de AC como una vía eficaz **para derrotar aspectos formales** cuya omisión o incumplimiento extemporáneo o parcial por parte del contribuyente hayan ocasionado la causación de contribuciones, con efecto desproporcionado para el propio pagador de impuestos. Esto se da porque más allá de formalidades en el AC lo que analiza la autoridad es si realmente hubo o no omisión en el pago de impuestos.

6.- Finalmente, como aún no está determinado el crédito fiscal, el AC no requiere desde luego la exhibición de garantía alguna.

PRODECON estima que estas experiencias positivas de la justicia alternativa, se recogen en la nueva modalidad de juicio contencioso administrativo denominado JUICIO DE RESOLUCIÓN EXCLUSIVA DE FONDO (JREF).



Procuraduría
de la Defensa
del Contribuyente
PROTEGE • DEFIENDE • OBSERVA

MÉXICO
GOBIERNO DE LA REPÚBLICA



NUEVO JUICIO DE RESOLUCIÓN EXCLUSIVA DE FONDO.

Aspectos generales:

- ✓ Se establece una modalidad adicional al juicio contencioso administrativo para crear un procedimiento enfocado a resolver, de manera exclusiva el fondo de la controversia.
- ✓ El juicio se tramitará únicamente por petición del contribuyente para optar por esa vía, **es decir al igual que el procedimiento de AC resulta totalmente optativo para el contribuyente**, quien desde luego conserva la posibilidad de acudir al juicio contencioso administrativo tradicional.

- ✓ Resulta relevante y muy destacable que el nuevo juicio será conocido por Salas Regionales Especializadas integradas por Magistrados también especializados en esa materia, lo que se entiende lógico dado que sólo podrá pronunciarse sobre el fondo del conflicto tributario.
- ✓ Es decir, los integrantes de las nuevas Salas serán fiscalistas expertos en esta compleja materia.

Procedencia del JREF:

- ✓ El nuevo juicio procederá exclusivamente contra resoluciones definitivas derivadas del ejercicio de las facultades de comprobación previstas en el artículo 42 del CFF:
 - a) Revisiones de Escritorio (fracción II);
 - b) Visitas Domiciliarias (fracción III), o
 - c) Revisiones Electrónicas (fracción IX).

Éstas hipótesis de procedencia son idénticas a las que para la procedencia de los AC prevé el artículo 69 C del CFF.

- El nuevo Juicio sólo procederá contra liquidaciones de adeudos fiscales cuyo monto sea superior a 200 veces la Unidad de Medida y Actualización elevada al año.
- Ello a diferencia de los AC en que no hay ningún límite ni inferior ni superior para acceder al procedimiento.

Requisitos de la demanda:

En el nuevo JUICIO DE RESOLUCIÓN EXCLUSIVA DE FONDO, se consideran como conceptos de impugnación de fondo los que se refieran al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa de las obligaciones revisadas y que controviertan alguno de los siguientes supuestos:

- a) Los hechos u omisiones calificados en el acto impugnado como constitutivos de incumplimiento de las obligaciones revisadas.
- b) La aplicación o interpretación de las normas involucradas.

- c) Los efectos atribuidos por la autoridad al incumplimiento total o parcial de requisitos formales o de procedimiento que impacten o trasciendan al fondo de la controversia.
- d) La valoración o falta de apreciación de las pruebas relacionadas con los supuestos anteriores

Si el Magistrado instructor detecta que los conceptos de impugnación planteados en la demanda incluyen argumentos de forma o de procedimiento, estos últimos se tendrán por no formulados y sólo se atenderán los argumentos que versen sobre la verdad material de la controversia.

Si en la demanda sólo se plantean conceptos de impugnación de forma o de procedimiento, se remitirá a la Oficialía de Partes Común para que lo ingrese como juicio ordinario tradicional, tomando en cuenta la fecha de presentación de la demanda.

- ✓ Elegida la nueva vía, ya no podrá variarse.
- ✓ En la demanda se debe señalar el origen de la controversia, especificando si ésta deriva de:
 1. La forma en que se apreciaron los hechos u omisiones revisados;
 2. La interpretación o aplicación de las normas involucradas;
 3. Los efectos que se atribuyeron al incumplimiento total, parcial o extemporáneo, de los requisitos formales o de procedimiento que impactan o trasciendan al fondo de la controversia, o
 4. Si concurren los supuestos anteriores.

Improcedencia

- Este juicio no será procedente cuando se haya interpuesto recurso administrativo en contra de la resolución definitiva, en los casos en que el recurso sea desechado, sobreseído o se tenga por no presentado.
- Tampoco procederá cuando la demanda se promueva en los términos del artículo 16 de la LFPCA.
- La nueva vía no podrá tramitarse a través del juicio en línea ni en la vía sumaria.

Suspensión de la ejecución

- ✓ Una vez que se admita la demanda en la nueva vía, el Magistrado instructor ordenará suspender de plano la ejecución del acto impugnado, sin necesidad de que el demandante garantice el interés fiscal.
- ✓ La suspensión así concedida operará hasta que se dicte la resolución que ponga fin al juicio.

Pruebas

Solamente serán admisibles las pruebas que se hubiesen ofrecido y exhibido en:

- ✓ El procedimiento de comprobación del que derive la liquidación impugnada;
- ✓ El procedimiento de Acuerdos Conclusivos regulado en el Código Fiscal de la Federación, o
- ✓ En el recurso administrativo correspondiente.

Pruebas

- ✓ El Magistrado instructor podrá citar a los peritos que rindieron los dictámenes a fin de que en una audiencia especial, que se desahogará en forma oral, respondan las dudas o cuestionamientos que aquél les formule.
- ✓ Las partes podrán acudir a la audiencia para ampliar el cuestionario respecto del cual se rindió el dictamen pericial, así como para formular repreguntas al perito.
- ✓ Podrá designar a un perito tercero en discordia, cuando a su juicio ninguno de los dictámenes le proporcione elementos de convicción suficientes.

Ampliación de la demanda

Únicamente se podrá ampliar la demanda cuando se actualice el supuesto previsto en la fracción IV del artículo 17 de la LFPCA (contestación que introduzca cuestiones no conocidas por el actor).

El plazo para ampliar la demanda es de diez días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del auto que tenga por presentada la contestación.

Oralidad en el procedimiento: audiencia de fijación de litis

- ✓ Al igual que el procedimiento de AC, el nuevo JREF INCORPORA IMPORTANTES ELEMENTOS DE ORALIDAD. De este modo, recibida la contestación a la demanda o a su ampliación (que seguirán siendo por escrito) el Magistrado instructor citará a las partes para que comparezcan a la AUDIENCIA DE FIJACIÓN DE LITIS, la que se desahogará sin excepción de manera oral y ante su presencia.

Oralidad en el JREF: audiencia de fijación de litis

- ✓ El Magistrado Instructor expondrá brevemente en qué consiste la controversia planteada por las partes.
- ✓ Las partes podrán manifestar lo que a su derecho convenga, ajustándose a lo manifestado en la demanda, su ampliación o su contestación.

Oralidad en el JREF: audiencia de fijación de litis

- ✓ Si alguna de las partes no acude a la audiencia se entenderá que consiente los términos en que la Litis quedó fijada por el Magistrado Instructor y ya no podrá formular alegatos posteriormente.
- ✓ Sin embargo, las partes podrán solicitar una audiencia privada con el Magistrado Instructor y ésta deberá celebrarse invariablemente con la presencia de su contraparte.

Recurso de reclamación.

Solamente procede contra el desechamiento de la demanda y deberá presentarse en un plazo de diez días hábiles.

El plazo para desahogar la vista del recurso y para resolver por parte de la Sala es de cinco días hábiles.



Sentencia

Se establecen causales de nulidad específicas:

- a) Si los hechos u omisiones que dieron origen a la controversia no se produjeron o fueron apreciados por la autoridad en forma indebida;
- b) Si las normas involucradas fueron incorrectamente interpretadas o mal aplicadas en el acto impugnado, o
- c) Si los efectos atribuidos por la autoridad emisora al incumplimiento total, parcial o extemporáneo, de requisitos formales o de procedimiento a cargo del contribuyente resultan excesivos o desproporcionados por no haberse producido las hipótesis de causación de las contribuciones determinadas.

- Es muy importante destacar la gran relevancia y especial trascendencia que tiene la incorporación al Derecho procesal administrativo mexicano de esta novísima causal de invalidez de los actos de las autoridades fiscales ***consistente en la posibilidad de que la omisión en el cumplimiento por parte del contribuyente de algunos requisitos dispuestos en la norma legal pueda ser superada por la Sala fiscal a través de un juicio de ponderación cuando no se actualizaron las hipótesis de causación de las contribuciones*** por parte del contribuyente actor.

■ Véase el siguiente criterio de PRODECON:

3/2013/CTN/CS-SPDC (Aprobado 4ta. Sesión Ordinaria 12/04/2013) REQUISITOS FORMALES. LAS CONSECUENCIAS DERIVADAS DE SU OMISIÓN, O BIEN, DE SU CUMPLIMIENTO EXTEMPORÁNEO SON DERROTABLES CUANDO LA PÉRDIDA DEL DERECHO DE FONDO QUE OCASIONA SE VUELVE NOTORIAMENTE DESPROPORCIONADA. La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente estima que **si bien los requisitos formales establecidos por las normas tributarias para poder ejercer los derechos o gozar de las deducciones y exenciones respectivas, son, sin duda, relevantes,** lo cierto es que de la interpretación pro persona que mandata el nuevo texto del artículo 1º constitucional, así como de los principios que rigen esos derechos, consistentes en la universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; así como también, del mandato contenido en el artículo 31, fracción IV, de la propia Carta Magna, se desprende que los contribuyentes sólo están obligados a tributar en la medida de su capacidad contributiva. Por lo tanto, esta Procuraduría, como defensor no jurisdiccional de derechos fundamentales de los pagadores de impuestos considera que **debe valorarse en cada caso si la omisión del requisito formal alcanza para sancionar con la pérdida del derecho de fondo; máxime cuando ésta consiste en presumir la actualización de un hecho imponible, que del análisis de las propias circunstancias particulares del caso se advierte que jamás fue realizado por la contribuyente, y la autoridad, no niega ese extremo.**

Criterio sustentado en: Recomendación 6/2011. Recomendación 29/2012. Consulta número 54-II-A/2012. Consulta número 3-II-B/2013. Relacionado con: Recomendación 1/2014.