

10



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

"LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS EN LA ORIENTACION AL CONTRIBUYENTE"

TRABAJO RECEPCIONAL DEL
SEMINARIO-TALLER EXTRACURRICULAR
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A :
MARIA DE LOS ANGELES ALVAREZ ESCUDERO

ASESORA: LIC. MARIA EUGENIA PEREZ GARCIA VILLALOBOS.



SANTA CRUZ ACATLAN, EDIFICIO DE MEXICO, MARZO DE 2000.

276477





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**LOS PRINCIPIOS Y DOCTRINAS DEL DERECHO SON
JUSTOS Y HERMOSOS, ES DEBER DE LOS
ABOGADOS CUIDAR QUE SE CUMPLAN Y RESPETEN.**

María de los Angeles Alvarez E.

Con especial agradecimiento por su acertada dirección y apoyo a la

Lic. Ma. Eugenia Peredo García Villalóbos

A mis padres Juan y Angeles, ejemplo de honradez y amor.

A mis hijos Cristian, Cristavel e Isabel, motivación principal de mi vida.

*A mis hermanos ejemplo de superación y a quienes quiero con todo mi
corazón.*

*En especial a mi hermana Luz Ma. por la aportación que ha dado a mi
formación y por su ejemplo, apoyo, colaboración y paciencia en la elaboración
de este trabajo.*

*A todos mis maestros que con su sabiduría y experiencia me transmitieron sus
conocimientos, creando en mi el espíritu de superación y justicia.*

CAPITULADO

	Págs.
INTRODUCCIÓN	6
 CAPÍTULO I. LA FACULTAD RECAUDADORA DEL ESTADO	 8
1.1. LA RECAUDACIÓN COMO PRIMER MOMENTO DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO.	8
1.2. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.	20
1.3. LA ORIENTACIÓN AL CONTRIBUYENTE COMO PARTE IMPORTANTE DE LA RECAUDACIÓN.	26
 CAPÍTULO II. LA ORIENTACIÓN AL CONTRIBUYENTE.	 29
2.1. CONCEPTO DE ORIENTACIÓN AL CONTRIBUYENTE.	29
2.2. LA ORIENTACIÓN COMO UN SERVICIO OBLIGATORIO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.	35
2.3. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA ORIENTACIÓN AL CONTRIBUYENTE.	38
2.4. REGULACIÓN EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN Y REGLAMENTO DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.	38
 CAPÍTULO III. LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	 40
3.1. CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD.	40
3.2. TIPOS DE RESPONSABILIDADES.	52
3.2.1. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.	52
3.2.2. RESPONSABILIDAD PENAL.	55
3.2.3. RESPONSABILIDAD CIVIL.	60
3.2.4. RESPONSABILIDAD CONSTITUCIONAL.	64

Págs.

CAPÍTULO IV. PROBLEMAS FRECUENTES DE LA ORIENTACIÓN AL CONTRIBUYENTE.	66
4.1. FALTA DE PREPARACIÓN DE LOS ORIENTADORES.	66
4.1.1. FALTA DE PREPARACIÓN PARA TRATAR AL PÚBLICO.	66
4.1.2. FALTA DE PREPARACIÓN JURÍDICA.	68
4.2. CÚMULO DE TRABAJO.	69
4.3. INDEFENSIÓN DEL CONTRIBUYENTE ANTE UNA MALA ORIENTACIÓN.	69
CAPÍTULO V. RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PÚBLICO POR UNA MALA ORIENTACIÓN AL CONTRIBUYENTE.	71
5.1. RESPONSABILIDAD CONSTITUCIONAL.	71
5.2. RESPONSABILIDAD PENAL.	71
5.3. RESPONSABILIDAD CIVIL.	71
5.4. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.	73
5.5. PROPUESTA DE SOLUCIÓN.	74
CONCLUSIONES.	76
BIBLIOGRAFÍA.	78
LEGISLACIÓN.	83

INTRODUCCIÓN

Una facultad de la autoridad fiscal para realizar sus cometidos es la orientación al contribuyente mediante asistencia personal y gratuita, con un lenguaje sencillo, y en los casos en que el tema fiscal y de trámite sea complicado, distribuirá folletos explicativos del Servicio de Administración Tributaria, órgano que para tal efecto deberá tener oficinas en todo el territorio nacional para orientar y auxiliar en el cumplimiento de obligaciones a los contribuyentes, como la elaboración de declaraciones; asimismo, informará la manera más precisa para cumplir los requerimientos mediante los cuales se exigen a los contribuyentes la presentación de declaraciones y además documentos a que están obligados; comunicará a los contribuyentes los medios de defensa con los que cuenta y en general les brindará apoyo.

Podemos decir que la orientación y los servicios constituyen una parte muy importante de la Administración Pública en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, su objetivo es resolver problemas del contribuyente que requieren una orientación personalizada y profesional como solución real a sus dudas, ya que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público atiende conforme a derecho y de manera satisfactoria a todos los contribuyentes que requieren orientación y apoyo para el adecuado cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

El problema jurídico en la orientación tributaria es que el contribuyente no cuenta con un medio idóneo para acreditar la responsabilidad del orientador en caso de que la orientación mal hecha lo lleve a cometer alguna infracción, afectando su patrimonio, ya que la orientación al contribuyente es sumamente importante, en virtud de que de ella derivará el buen cumplimiento de las obligaciones fiscales del mismo.

Consecuentemente, el objetivo de este trabajo es demostrar que el contribuyente se encuentra en estado de indefensión ante la responsabilidad de los servidores públicos que proporcionan el servicio de orientación tributaria; para ello se partirá de la orientación y atención al contribuyente analizando sus antecedentes históricos, reformas y evolución hasta llegar a la época actual, estudiando las fallas para superarlas y mejorar la orientación y la asistencia al contribuyente por medio de un análisis desde el enfoque del Código Fiscal, la Ley de la Administración Pública Federal, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y otros ordenamientos; finalmente se propondrá una solución al problema.

CAPÍTULO I

LA FACULTAD RECAUDADORA DEL ESTADO.

1.1. La recaudación como primer momento de la actividad financiera del Estado.

En su acepción gramatical amplia "Estado" significa ser o estar de las cosas. También se define como la situación jurídica en que se encuentra una persona, cosa o negocio.

"El Estado es una sociedad humana establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, que es creado, definido y aplicado por un poder soberano, para obtener el bien público temporal, formando una institución con personalidad moral y jurídica" ¹.

El Estado es una agrupación política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas.

En consecuencia, se considera que es una realidad social y tiene necesariamente una realidad jurídica que se expresa en su capacidad para ser sujeto de derechos y obligaciones, como los siguientes:

- 1° En ser soberanos;
- 2° defender su territorio;
- 3° su estructura como Estado y sus órganos de gobierno;
- 4° establecer un sistema monetario;

¹ Francisco Porrúa Pérez, Teoría del Estado. Porrúa, pág. 27.

- 5° su sistema tributario;
- 6° sus estructuras de defensa interna y externa;
- 7° su orden jurídico;
- 8° las bases para su desarrollo;
- 9° así como establecer relaciones con otros miembros de la comunidad internacional².

El Estado es una sociedad de seres racionales establecidos en el territorio que les corresponde, bajo un régimen jurídico, que regula el orden y el funcionamiento de esta sociedad, que además goza de independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y administración que persiguen determinados fines y para cumplirlos realizan actividades concretas; también es muy importante mencionar que el fin primordial del Estado es procurar el bien común de la sociedad que lo compone.

El Estado es una realidad social, que le corresponde una realidad jurídica, con características específicas que son las siguientes:

La organización política de una sociedad humana que corresponde a un tiempo y espacio determinados y una organización política que ejerce la soberanía, que es un principio básico para la existencia del Estado y para establecer diferencias específicas, con otro tipo de organizaciones políticas.

La realidad del Estado está constituida por los siguientes elementos:

- a) Un conjunto de individuos que forman una sociedad humana que se organiza políticamente y que constituye el elemento poblacional del Estado.
- b) El territorio constituye una realidad física-geográfica sobre la cual el Estado ejerce su soberanía. En nuestro país el territorio se regula por los artículos 27 y 42 Constitucionales. Los integrantes del

² Miguel Acosta Romero, Compendio de Derecho Administrativo. Porrúa. Pág. 49.

territorio son la superficie terrestre del planeta, el mar territorial, la plataforma continental, los zócalos submarinos, las islas, cayos y arrecifes, el suelo, situado sobre el territorio nacional, con la extensión que establezca el propio derecho internacional, y el mar patrimonial o zona económica exclusiva.

- c) La soberanía es el poder superior que explica la independencia, la autodeterminación, el ejercicio del poder y el señalamiento de los fines del Estado.
- d) El orden jurídico se da por la necesidad de que las relaciones entre los sujetos sean reguladas por normas que la propia sociedad acepta y crea conforme a los procedimientos establecidos, e implica desde la existencia de la Constitución norma básica, hasta las normas de rango inferior. En México, la jerarquía de las normas está consagrada en el artículo 133 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos; asimismo, existen tres niveles normativos, que son el federal, el de entidades federativas y el de los municipios.
- e) Órganos de gobierno. Todo Estado ejerce su soberanía y su poder a través de órganos de gobierno. En México la soberanía radica en el pueblo y el poder se divide para su ejercicio en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

El Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y ejercerá su cargo durante seis años. La elección del Presidente es directa en los términos que disponga la Ley Electoral.

El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se depositará en un Congreso General, que se dividirá en una Cámara de Diputados y una de Senadores.

La Cámara de Diputados estará integrada por trescientos diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y doscientos diputados que serán electos mediante el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

La Cámara de Senadores se integrará por 128 senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de elección mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría.

En sus periodos de sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de Ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan.

El Poder Judicial se deposita en una Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal.

El servicio público es la actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades básicas y fundamentales de la sociedad; la seguridad pública es un servicio que brinda protección y defensa a los gobernados cuidando el respeto a su integridad física y a sus pertenencias; y la justicia es dar a cada quien lo que corresponde a fuerza de la ley. La seguridad pública y la justicia son elementos muy importantes del bien común.

El Lic. Miguel Acosta Romero menciona que en general los autores coinciden en que el Estado tiene fines y éstos son constantes que pueden identificarse con el bien común, la felicidad de la sociedad, la justicia social entre otros.

Los fines del estado son mediatos, deben ser la persecución del beneficio general, el bien común y el interés público.

La finalidad del Estado es servir a todos sin excepción, procurando mantener el equilibrio y la justa armonía de la vida social.

El bien público se integra por los siguientes elementos formales:

1. Necesidad de orden y de paz.
2. Necesidad de coordinación, que es también orden.
3. Necesidad de ayuda, de aliento y eventualmente suplencia de actividades privadas.

1. El orden y la paz.

El egoísmo y la ambición de los seres humanos los lleva a luchar unos contra otros por los bienes materiales; si esa lucha no es moderada y encauzada por el Estado, surge la anarquía; por ello debe mantener el orden y la paz. La actividad del Estado se dirige a conservarlos, dicha actividad se manifiesta en la producción del Derecho, que es el conjunto de normas que regirán la actividad de los particulares y que cuenta con el apoyo de la fuerza pública y están formuladas de acuerdo con los principios de la justicia; es decir, la definición de los derechos de cada uno por el juez y por la ley. En conclusión el orden y la paz son elementos fundamentales del bien común que persigue el Estado en su actividad.

2. Coordinación.

La libre actividad de los individuos en el orden espiritual y económico, como algo que los lleva en forma dispersa hacia la consecución de sus fines particulares, puede también conducir a la anarquía. Por ello el Estado debe intervenir coordinando la actividad de los particulares de tal forma que la

misma se desempeñe armónicamente, dicha coordinación se efectúa por medio del orden jurídico.

3. Ayuda del Estado para el desarrollo de determinados intereses particulares.

En múltiples ocasiones los particulares por sí solos no pueden realizar ciertas funciones de interés general, sean económicas, culturales o de beneficencia; para ello necesitan el concurso del Estado. Sólo con ese complemento de la actividad en forma directa pueden realizarse esas funciones. Por ello la ayuda del Estado es indispensable y forma parte del bien público, el cual se dirige en forma general, al bien de todos los componentes de la sociedad que encuentran su base.

El bien colectivo se logra por medio de la justicia conmutativa, la cual concede derechos, pero también obligaciones para los individuos. Otra forma del bien común es la justicia distributiva o jurídica social, que le da a cada uno lo que se merece.

El bien público consiste en el bien del Estado mismo en cuanto institución política.

El bien del Estado mismo comprende dos aspectos: la existencia del Estado y la conservación del mismo. La existencia del Estado implica a su vez la defensa contra sus enemigos, que puede existir en lo interior o en lo exterior.

Por su parte la conservación del Estado supone el buen funcionamiento de su máquina administrativa y supone además la existencia de una sana economía estatal.

Este bien que persigue el Estado y en el que se involucran naturalmente el mejoramiento de su población, por el aumento de su número de integrantes, de su calidad, de la unión de los mismos y de la riqueza del propio Estado, debe entenderse como medio para el bien de los individuos que lo forman.

El Estado, encargado del bien público, orientando su actividad hacia la consecución del mismo, lleva sobre sí la responsabilidad de todos los fines que interesan a la sociedad en todos sus planos.

El Estado y la cultura.

La contribución del Estado al bien común debe favorecer a los fines intelectuales del hombre, dejando libertad para que pueda desarrollarse en ese campo y debe ayudar a la realización de esa actividad.

El Estado debe de vigilar y establecer la educación obligatoria, así como proporcionar los medios para que todos tengan acceso a la misma.

El bien público y la persona humana.

El bien público que realiza el Estado debe establecer el conjunto de condiciones económicas sociales, culturales, morales y políticas necesarias para que el hombre pueda alcanzar su pleno desarrollo material y espiritual como persona humana, como miembro de la familia, en su empresa o actividad económica o cultural, de la agrupación profesional, del municipio, del Estado y de la comunidad internacional.

El contenido del bien común se integra con los bienes o servicios de utilidad pública o de interés nacional, tales como caminos, puertos y escuelas; las buenas finanzas del Estado, su poderío militar, el conjunto de leyes, costumbres, instituciones, recuerdos históricos, culturales, entre otros, pero también se enriquece su contenido con otra serie de valores de índole

espiritual cuya conservación y progreso debe de ser protegido y estimulado por el Estado.

El Estado y la Economía.

La iniciativa en la actividad económica corresponde a los particulares, sus empresas y a su actividad, pero el Estado debe coordinar esa actividad de los particulares para que no resulte desorbitada³.

Debe seguir una sana orientación política encaminada a la protección de la economía nacional, pues de ella depende el bien común en su aspecto de mayor abundancia de satisfactores económicos y de ponerlos al alcance del mayor número de habitantes.

La correcta regulación del orden entre los obreros y patronos, entre productores y consumidores, entre concurrentes nacionales y extranjeros, son atribuciones del Estado. De su recto ejercicio derivará el bien común consistente en la paz interna e internacional.

El Estado debe dejar libertad, pero cuando ésta rebase los límites que debe tener y lejos de beneficiar a todos, simplemente redunde en beneficio de una sola persona o institución, el Estado debe intervenir encausando esa actividad, coordinándola para que redunde en beneficio de todos; en esta forma el Estado, con su actividad se dirige hacia la obtención, no del bien particular, sino del público.

La finalidad del Estado es servir a todos sin excepción, procurando mantener el equilibrio y la justa armonía de la vida social.

³ Miguel Acosta Romero, Ob. Cit. Teoría del Estado. Porrúa, pág. 296.

La actividad del Estado es el conjunto de operaciones, tareas o facultades para actuar, las cuales son jurídicas, materiales y técnicas, que le corresponden como persona jurídica de derecho público y que realiza por medio de sus órganos. Las actividades jurídicas del Estado están encaminadas a la creación y cumplimiento de la ley; las actividades materiales son simples desplazamientos de la voluntad; y las actividades técnicas son las actividades subordinadas a conocimientos técnicos o científicos.

Acosta Romero define la actividad del Estado como un concepto genérico que comprende toda acción estatal, con independencia del poder u órgano del Estado que la realice.

El Estado lleva a cabo diversas actividades para la ejecución de sus fines. Por medio del Poder Ejecutivo desarrolla una actividad que se dirige a la realización de servicios públicos y a la satisfacción de necesidades generales. Esto se logra utilizando medios personales, materiales, jurídicos para el cumplimiento de sus fines.

Los cometidos se refieren a la actividad concreta de ciertos órganos del Estado, que les está señalada por el orden jurídico, por ideas políticas, sociales y filosóficas de los gobernantes.

Primero es necesario establecer las relaciones que existen entre las facultades públicas y la actividad de los particulares.

Juan Gascón Hernández señala que "La Administración es el Estado pensado en actividad. Fines de la Administración son pues, todos los fines en cuanto el Estado actúa para su realización"⁴.

⁴ Citado por Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo. Porrúa. Pág. 25.

1°. La finalidad de orden jurídico, incluidos el orden público y la justicia, es crear normas conforme a los procedimientos establecidos, desde la existencia de la Constitución, norma básica, hasta las normas de rango inferior, con el fin de regular las relaciones humanas, normas que la propia sociedad acepta.

El orden público es la actuación individual y social del orden jurídico establecido en una sociedad. Si se respeta dicho orden y tanto autoridades como particulares lo acatan debidamente, entonces se produce el orden público cuya finalidad es no violar las leyes del Derecho Público.

La finalidad de la justicia es dar a cada quien lo que le corresponde.

2°. La finalidad de aseguramiento de sanidad e higiene individual y social, en todos los aspectos de la vida. La salud es un elemento fundamental en el desarrollo de la vida, ya que el ser humano al conservar su integridad física y mental estará apto para crecer y hacer crecer al Estado y a su sociedad. La salud es un elemento primordial del bien común, por ello es una finalidad básica del Estado el aseguramiento de la salud e higiene social, para lo cual brinda servicios médicos e interviene en el fomento del bienestar y la salud, a través de campañas de vacunación, investigación y desarrollo de nuevas técnicas de la ciencia médica para el bien de la sociedad.

3°. La finalidad de asegurar mayor desarrollo intelectual y un perfeccionamiento moral de los individuos, genera y conserva instituciones educativas, recreativas y culturales, difundiendo y facilitando a toda la sociedad el acceso a estos servicios.

4°. La finalidad de lograr una mayor riqueza nacional y de poner esta riqueza al servicio de la nación, motiva a los habitantes del país a prepararse, fomentando el desarrollo industrial y tecnológico para el aprovechamiento de los recursos naturales y humanos con que cuenta nuestra nación para beneficio de toda la población.

5°. La finalidad de asegurar un mínimo de vida decorosa para todos los individuos; consagrando no sólo el derecho al trabajo, sino el derecho a la subsistencia cuando no se puede trabajar, creando fuentes de empleo, programas de capacitación y generando más servicios de salud y beneficencia pública.

El Estado concreta sus fines, cometidos y competencias, en sus órganos jurídicos que forman una estructura especial. Son los funcionarios y empleados públicos los que desarrollan la actividad del Estado encaminada a satisfacer las necesidades generales, o de una manera general, todos los fines de la vida social.

La actividad administrativa se puede encuadrar en cuatro grupos:

1. Una actividad jurídica encaminada a regular el aspecto administrativo y su buen funcionamiento.
2. Una actividad para conseguir los medios necesarios para el funcionamiento y desarrollo armónico de toda la estructura estatal.
3. Una actividad dirigida a asegurar el orden jurídico y la seguridad social en las relaciones internas y la seguridad del Estado en las relaciones externas.

En lo que respecta al orden jurídico y las relaciones internas, se regula por nuestras propias leyes, desarrollando la actualización de éstas, vigilando su cumplimiento y buen funcionamiento; adecuando las leyes a la época actual podremos mantener un orden jurídico interno.

En cuanto a la seguridad en las relaciones externas, conviviendo armónicamente con los países que nos rodean, asistiendo a los diferentes eventos internacionales, a fin de mejorar el orden mundial; respetando los tratados y acuerdos tomados, participando activamente en la toma de decisiones y propuestas en pro de los países en vías de desarrollo como el nuestro y la paz internacional.

4. Una actividad dirigida a proporcionar utilidad a los particulares, bien de orden jurídico, como los diferentes servicios que presta el Estado: registro público de la propiedad, registro civil, juzgados, las delegaciones, entre otros; o bien de orden económico, como necesidades físicas, económicas, intelectuales, entre otras.

La actividad financiera del Estado es la que éste realiza con el objeto de hacerse de medios necesarios para los gastos públicos destinados a satisfacer las necesidades públicas y en general la realización de sus propios fines.

La actividad financiera del Estado conoce tres momentos fundamentales:

- a) La obtención de ingresos que se allega el Estado de manera importantes, tanto por institutos de Derecho Privado, renta de inmuebles, venta de bienes, como por medio de institutos de Derecho Público, como son los diversos tipos de tributos, o por institutos mixtos como la contratación de empréstitos;
- b) la gestión o manejo de recursos obtenidos y la administración y explotación de sus propios bienes patrimoniales de carácter permanente, y
- c) la realización de varias erogaciones para el sostenimiento de las funciones públicas, la prestación de servicios públicos y gestiones que el Estado actual tiene sobre sí.

Pugliese sostiene que "la actividad financiera tiene naturaleza política, porque político es el sujeto agente, políticos son los poderes de los que éste aparece investido, políticos son también los mismos fines, para cuya obtención se desarrolló la actividad financiera. Argumenta que todos los principios económicos, éticos, sociales, técnicos, jurídicos, que el ente público utiliza en el desarrollo de su actividad financiera" a pesar de la particular eficacia que

alternativamente adquieren, quedan siempre subordinados al principio político que domina y endereza toda actividad financiera del Estado ⁵.

Por su parte, "Giannini precisa con toda razón que la actividad financiera es una rama de la actividad administrativa y aparece como tal regulada por el Derecho Objetivo, constituye una reconocida existencia del Estado Moderno –Estado de Derecho- que todas sus manifestaciones de voluntad en el campo de la Administración y las relaciones con los particulares que ésta engendra. Encuentran en la ley su fundamental disciplina: primero porque ella implica la administración de dinero público, del dinero que es sustraído a la economía privada para satisfacción de necesidades públicas; y segundo porque la enorme masa de riqueza destinada a esos fines dan origen a un complejo de relaciones, cuyo ordenado desenvolvimiento requiere un sistema de disposiciones imperativas" ⁶.

Una parte de la actividad recaudadora del Estado está regulada por el Derecho Tributario que es aquel que regula las normas relativas a la actuación del Estado en uso de su poder de imposición, esto es crear tributos, ingresos públicos coactivamente exigibles de los particulares, a su actuación como fisco recaudador de los tributos establecidos.

1.2. El Procedimiento Administrativo.

Proceso en general es un conjunto de actos y acontecimientos, que se suceden a través del tiempo y que mantiene entre sí determinadas relaciones que les dan unidad.

Los procesalistas, Carnelutti sobre todo, indican que el proceso puede ser, judicial o jurisdiccional, el que realizan los órganos jurisdiccionales del

⁵Citado por Sergio Francisco De la Garza, Derecho Financiero Mexicano. Porrúa, pág. 7.

⁶Citado por Sergio Francisco De la Garza, Derecho Financiero Mexicano. Porrúa, pág. 7.

poder judicial y ante aquellos órganos del poder administrativo que solucionan conflictos⁷.

Para Calamandrei, el proceso es una serie de actos coordinados y regulados por el Derecho Procesal, a través de los cuales se verifica el ejercicio de la jurisdicción.

Para Hugo Roco, el proceso es el conjunto de actividades de Estado y de los particulares con las que se realizan los derechos de éstos y de las entidades públicas que han quedado insatisfechos por falta de actuación de la norma de que derivan.

Así, proceso es el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tienen unidad entre sí y buscan una finalidad, que es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho, o resolver una controversia preestablecida, mediante una sentencia.

La gestión de la administración debe reunir las siguientes características: la actuación de oficio, la forma escrita, rapidez del procedimiento y técnicas, flexibilidad, la actuación bajo el principio de legalidad y rapidez en las resoluciones.

Cuando los particulares requieren de la realización de un acto de parte de la Administración Pública de acuerdo con el interés público que se persiga, debe incluir las siguientes formalidades: que se realicen por medio de los órganos competentes cumpliendo las formalidades que el Derecho exija para cada caso, por los motivos previstos en la ley y con el contenido y finalidad que la misma haya consignado. El procedimiento debe unir dos intereses básicos que participan en la actividad administrativa estatal, el interés público que ordena el inmediato cumplimiento de las leyes, exigiendo por lo regular que el procedimiento se inicie de oficio y que le permita dictar resoluciones

⁷ Citado por Miguel Acosta Romero, Teoría General del Derecho Administrativo. Porrúa, pág. 455.

respectivas con el mínimo de formalidades indispensables para la conservación de un buen orden administrativo, un pleno conocimiento del caso y apego a la ley. El interés privado exige que la autoridad se limite con formalidades que permitan al administrado conocer y defender oportunamente su situación jurídica, para evitar ser tratado en forma ilegal o arbitraria.

En el procedimiento administrativo no hay partes contrapuestas, sino que hay una relación ente la administración y el interesado. Esta definición corresponde al tratadista español José María Villar⁸.

Para García Oviedo, el procedimiento administrativo lo constituyen los trámites y formalidades que debe observar la administración, para resolver las reclamaciones que los particulares formulen⁹.

Gabino Fraga afirma que es el conjunto de formalidades y actos que proceden y preparan el acto administrativo¹⁰.

El procedimiento interno se da en todo conjunto de actos que realiza la administración, en lo que respecta a gestión administrativa entre sus órganos, sin interferir la esfera de los particulares y es a su vez previa, si se da antes de una decisión, o resolución posterior de la ejecución, que también puede ser interno o externo.

Procedimiento externo es aquél que interfiere la esfera jurídica de los particulares en mayor o menor grado.

El procedimiento previo y de ejecución surge cuando algunos actos administrativos requieren del procedimiento previo, por ejemplo la expropiación en la cual se requiere que se hagan estudios urbanísticos y económicos entre

⁸ Citado por Miguel Acosta Romero, Teoría General del Derecho Administrativo, Porrúa, pág. 456.

⁹ Citado por Miguel Acosta Romero, ob. cit., pág. 456.

¹⁰ Citado por Miguel Acosta Romero, ob. cit., pág. 456.

otros, para determinar su conveniencia, cuando el acto administrativo no se cumple voluntariamente, viene el procedimiento posterior, que es la ejecución.

Es importante mencionar que hay actos que implican un procedimiento de ejecución en el que no hay que utilizar la compulsión, como por ejemplo los contratos administrativos donde hay compulsión o coacción del Estado para su ejecución a menos que el contratista incurra en incumplimiento.

El procedimiento puede ser de oficio o a petición de parte. Es de oficio aquel que llevan a cabo las autoridades en cumplimiento de sus obligaciones; y es a petición de la parte, el que requiere la solicitud del particular.

El procedimiento en el que intervengan las autoridades debe llenar, de acuerdo con el interés público que se persiga, determinados requisitos como que sea escrito, motivado y que dé al particular la garantía de audiencia. Que se realice por medio de los órganos competentes, llevando las formalidades que el Derecho exija para cada caso, por los motivos previstos en la ley y con el contenido y finalidad que la misma haya consignado para cada caso.

Diversos autores estiman que debiera permitirse al particular, de acuerdo con las ideas de Narciso Bassols, citado por Gabino Fraga, lo siguiente:

- Que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento; del contenido de la cuestión que va a debatirse; de las consecuencias que se producirán en caso de prosperar la acción intentada; y que se le dé la oportunidad de presentar su defensa.
- Que se organice un sistema de comprobación para que él afirme una cosa, la pruebe y el que la niegue también, y así pueda comprobar su veracidad.
- Agotada la tramitación, que se dé también oportunidad a las partes de alegar, y

- que el procedimiento concluya invariablemente con una resolución que decida las cuestiones debatidas.¹¹

Está bien que la Administración persiga el bien común, pero cuando se afecten de manera trascendente los intereses del particular, es conveniente que se le otorgue la garantía de audiencia, porque el particular tiene contra el acto administrativo que lo afecte una serie de recursos en el ejercicio de los cuales, sí podrá hacer valer todos los razonamiento y pruebas que tenga para demostrar su razón de derecho.

También debe tomarse en cuenta el derecho a la legalidad de los actos de la Administración Pública de que deben gozar los administrados, el cual se integra por una serie de derechos como son el derecho a la competencia; el derecho a la forma; el derecho al motivo; y el derecho a la legalidad. Estos mismos derivan de los principios establecidos en el artículo 16 Constitucional.

Es muy importante mencionar que el acto administrativo debe ser notificado cuando afecta a un particular, para que surta sus efectos de crear, modificar, transmitir y extinguir derechos y obligaciones, a partir de un momento dado dentro del tiempo y que ese momento, el particular conozca, ya que lo perjudica o beneficia, y es el punto de partida para el cumplimiento voluntario o la ejecución forzosa o dado el caso la iniciación de un proceso administrativo de impugnación.

La notificación es el acto por el cual la Administración Pública hace saber, en forma cierta y formal, a aquellos a quienes va dirigido el acto administrativo, éste y sus efectos.

¹¹ Citado por Gabino Fraga, Derecho Administrativo. Porrúa, Pag. 459.

El Derecho Administrativo ha adoptado varias formas de notificación del Derecho Procesal, como la notificación personal, que es formal; hay otras notificaciones, como son por correo certificado, por telegrama y por otros medios que no son aceptados por el Derecho Procesal, pero sí por el Derecho Administrativo.

La notificación puede hacerse por publicación del acto en el Diario Oficial de la Federación.

Los efectos de la notificación son que el administrado tenga conocimiento del acto administrativo; que sea punto de partida para el cumplimiento de los derechos y obligaciones que impone el acto administrativo, como por ejemplo quince días para pagar impuestos determinados en la cantidad líquida y exigible, seis meses o quince días para determinados actos; y punto de partida para hacer valer, dentro de un plazo que señalan las leyes, los medios de impugnación, ya sean administrativos o jurisdiccionales.

Debido a que es tan variada la existencia de leyes mexicanas, habrá tantos procedimientos como leyes o reglamentos existan, por lo cual las formalidades esenciales del procedimiento serán aquellas que otorgue cada ley o cada reglamento al particular, con relación a los actos que lo afecten.

Cuando la ley reguladora de la emisión del acto que afecta al particular señala un procedimiento determinado, la autoridad administrativa está obligada a cumplir las garantías constitucionales correspondientes.

El procedimiento concluye con la resolución; con la realización del acto, o con el sobreseimiento del procedimiento.

1.3. La orientación al contribuyente como parte importante de la recaudación.

El objetivo primordial de la orientación fiscal y de trámites es lograr un óptimo cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes, y es a través de una orientación personalizada, eficiente y eficaz que se propicia una mejor recaudación para beneficio del Estado; asimismo, se conscientiza de la importancia de las contribuciones como mecanismo de desarrollo del bien general del país y del bien común, para la prestación y mantenimiento de los servicios públicos, como son: agua potable, alumbrado público, educación, salud, entre otros.

La principal función de los orientadores es la de informar a los contribuyentes sobre sus obligaciones fiscales, pero además se complementa con las siguientes:

- a) Orientar y apoyar en las gestiones que realice el contribuyente ante las áreas recaudadoras, fiscalizadoras y jurídicas de servicio de Administración Tributaria y de manera general en cualquier dependencia de gobierno vinculada con los problemas que en materia fiscal se presenten al contribuyente, como requerimientos, revisiones o requisitos de los trámites a realizar, sin interferir en las funciones de estas dependencias, es decir, únicamente deberá servir como enlace entre las autoridades competentes y el contribuyente para el efecto de que sea atendida su problemática conforme a lo que en derecho proceda.
- b) Resolver problemas y atender quejas y denuncias derivadas de actos improcedentes e irregulares de la autoridad.
- c) Participar en la simplificación de trámites administrativos a través del proceso de consulta permanente con agrupaciones y sectores de contribuyentes.

- d) Orientar al contribuyente en la presentación de sus inconformidades, en los actos impugnados mediante recursos y juicios, para que el contribuyente haga valer sus derechos.
- e) Mantener en forma permanente canales de comunicación con los contribuyentes y organismos que los agrupen, para conocer sus opiniones, sugerencias y quejas sobre las normas técnicas y administrativas derivadas de sus relaciones con el fisco, así como para orientarlos en la consulta y problemática que presenten y dar respuesta a cada gestión realizada.
- f) Atender al contribuyente de manera eficiente evitando complejidades de tipo administrativo en sus gestiones ante las autoridades fiscales.

Los módulos de atención fiscal permiten agilizar los trámites fiscales y reducir el tiempo de permanencia en las oficinas del Servicio de Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

De existir dudas en lo relacionado a la realización del trámite, el contribuyente acudirá con el orientador de trámites, el cual le indicará con precisión los pasos a seguir.

Adicionalmente, el contribuyente cuenta con una ventanilla para resolución y aclaración de cualquier problema que se presente en cuanto a la gestión realizada. Esta ventanilla se encuentra ubicada en cada una de las administraciones locales de recaudación, a las que acudirá el contribuyente de acuerdo a su domicilio fiscal.

La función del orientador se resume en las siguientes cuatro actividades principales:

1. Asesoría para el cumplimiento de obligaciones.
2. Información al contribuyente sobre la situación de cada uno de sus trámites.
3. Asesoría para llenado de declaraciones.

4. Solventación de problemas particulares y de dudas de los contribuyentes de cualquier tipo de trámite.

Dada la importancia de la recaudación como primer momento de la actividad financiera del Estado, como fuente primordial de avenirse de recursos económicos para el sostenimiento de las diferentes necesidades y servicios del país, la orientación es un punto medular; del buen servicio de orientación que se dé dependerá la correcta actuación de los contribuyentes para cumplir sus deberes fiscales.

Si el contribuyente no es debidamente orientado puede incurrir en omisiones lamentables tanto para él mismo como para los servicios de administración tributaria, afectando la recaudación, parte fundamental de las funciones que el Servicio de Administración Tributaria presta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Si bien la orientación es una facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es también una obligación que debe cumplir con veracidad, rapidez, eficacia y eficiencia, para la obtención de una mayor recaudación que permita satisfacer las necesidades del Estado.

CAPÍTULO II

LA ORIENTACIÓN AL CONTRIBUYENTE.

2.1. Concepto de orientación al contribuyente.

La orientación se define como encausar, situar una cosa en posición determinada, explicar o aconsejar.

La orientación al contribuyente se realiza mediante los siguientes pasos: auxiliar al contribuyente sobre el uso de los libros de consulta de trámites fiscales; orientar al contribuyente sobre sus trámites fiscales.

Actualmente se da al contribuyente una atención personalizada y los principales aspectos que esta contempla son los siguientes:

1. Asesoría para el llenado de declaraciones.
2. Asesoría para el cumplimiento formal de obligaciones.
3. Información al contribuyente sobre la situación de cada uno de sus trámites.
4. Solventación de problemas particulares de los contribuyentes de cualquier tipo de trámite.

Entre los principales trámites que realiza el contribuyente, están los siguientes: inscripciones, cambios de domicilio, aumento y disminución de obligaciones, suspensión de actividades, apertura y cierre de establecimientos, solventación de requerimientos, solicitud de devoluciones y pagos de multas, entre otros.

A partir del 1° de julio de 1997 surge el nuevo órgano denominado Servicio de Administración Tributaria, el cual ha creado la figura del servicio fiscal de carrera dando a los prestadores de servicios la posibilidad de

prepararse para un mejor desempeño en su empleo y en la atención al contribuyente, con ello un trato más atento y eficaz al público; con este cambio se da un nuevo concepto de orientación que tiene como fin uniformar criterios estructurales y funcionales en beneficio del contribuyente, definiendo una sola línea estratégica y logística para todas aquellas áreas encargadas de cuatro funciones genéricas que conformarán en lo sucesivo el conjunto de servicios integrados y uniformes al contribuyente: información, orientación, recepción de trámites y asesoría especializada.

La nueva visión de la administración de la orientación contempla estrategias que estimulan al personal operativo a trabajar bajo un nuevo esquema funcional y de servicio, en un clima de confianza, certidumbre, espíritu de servicio, integración en un entorno agradable de trabajo.

Las acciones principales del Servicio de Administración Tributaria con respecto a la orientación y trato al contribuyente son las siguientes:

- Establecer y mantener un proceso de capacitación, adiestramiento, convivencia y sensibilización del personal asignado a las áreas de atención y servicios al contribuyente.
- Conjuntar los servicios al contribuyente bajo esquemas y modelos de integración y coordinación, para lograr un frente único de atención y servicios como punto inicial de cualquier gestión del contribuyente ante la administración tributaria del país.
- Integrar los servicios en espacios modernos y funcionales, con dos tipos de infraestructura: la primera, compuesta por los servicios específicos para atender y servir al contribuyente; la otra una gama de servicios complementarios tendientes a procurar al contribuyente economía y comodidad.
- Implementar acciones concretas para reordenar, sistematizar y homologar los procedimientos y la información de las áreas operativas que suministran insumos a las áreas de servicio público.

- Implantar recursos tecnológicos que faciliten las actividades del personal adscrito a los módulos de atención integral al contribuyente, con la finalidad de coadyuvar en la eficacia de los servicios.

Las políticas generales que el Servicio de Administración Tributaria señala para la asistencia al contribuyente son las siguientes:

1. Los programas, sistemas, procedimientos y métodos de trabajo corresponden a la política y lineamientos establecidos por la Administración General Jurídica de Ingresos.
2. Los orientadores deberán mantener comunicación permanente con las áreas de auditoría fiscal, recaudación y adunas a fin de facilitar la operación de los programas de trabajo.
3. Los orientadores promoverán la figura del síndico del contribuyente a fin de facilitar la relación de las autoridades fiscales en el cumplimiento de sus obligaciones y en el ejercicio de sus derechos.
4. Se realizarán campañas de asistencia al contribuyente respecto a las reformas fiscales, las declaraciones informativas, el llenado de declaraciones anuales, la elaboración de constancias de percepciones y retenciones, así como otras que surjan por necesidades de la localidad o de los diversos sectores de contribuyentes, en coordinación con la Administración Central de Asistencia al Contribuyente.
5. Se realizarán reuniones permanentes de trabajo con la finalidad de estudiar, analizar y revisar las adecuaciones al marco legal impositivo, efectuando ejercicios de aplicación con casos prácticos.
6. Se deberá mantener informado y actualizado al personal involucrado a fin de que las respuestas al contribuyente sean uniformes y congruentes con el marco legal impositivo vigente.
7. Se promoverá la aut Capacitación del personal a través del estudio de los principales temas en materia fiscal.
8. Las administraciones locales que obtengan apoyos gratuitos para la edición de material editorial o de difusión, no deberán contraer

- compromisos o aceptar condicionamientos de cualquier especie, en menoscabo del ejercicio de las facultades que les otorga la ley.
9. Se deberá observar con el público usuario del servicio una actitud amable, diligente y respetuosa coadyuvando a la resolución de sus dudas y problemas fiscales, evitando en lo posible molestias y pérdidas de tiempo.
 10. Se deberá cuidar que las instalaciones, señalamientos y prestación de servicios se apeguen a los lineamientos establecidos por área central, en materia de imagen institucional, incluyendo la presentación del personal y horarios de servicio.

Orientación personal y colectiva.

Se han reforzado los esquemas tradicionales de servicios de asistencia mediante programas de oficinas de orientación fiscal en centros comerciales, unidades móviles y fuera de las sedes de las administraciones locales, para dar mayor capacidad de solución a las necesidades de los contribuyentes.

El programa de módulos en centros comerciales facilita el acceso a la información fiscal en lugares ubicados estratégicamente, lo que permite a los contribuyentes contar con una orientación oportuna.

El programa de las unidades móviles está diseñado para brindar orientación al mayor número de contribuyentes que se encuentran alejados de las zonas metropolitanas. Para cumplir con el propósito de este programa, se trazan rutas donde se garantice la afluencia de contribuyentes, como son los centros comerciales en los lugares en que no haya sido posible instalar una oficina, ferias locales, presidencias municipales, entre otros.

Estos programas obedecen a un nuevo modelo que incluye todos los servicios que demanda un contribuyente de la administración tributaria, e incluso agrega algunos que le permiten cumplir con sus obligaciones sin necesidad de salir del local donde se encuentra.

Los servicios que se agruparon en estos módulos, son los siguientes: recepción de documentos para efectuar trámites, asesoría fiscal integral, gestión y enlace, atención a contribuyentes con auditorías, información en materia aduanera y de comercio exterior.

Adicionalmente a los servicios señalados, se consideraron algunos complementarios que permiten al contribuyente cumplir con sus obligaciones fiscales en un solo lugar con la participación coordinada de personal de las áreas de recaudación, auditoría fiscal y aduanas o, en su caso, obtener de manera más rápida la información que requiere.

El programa módulos en coordinación con el área de recaudación permite prestar un servicio conjunto con dicha área en los módulos ubicados fuera de la sede de las administraciones locales, buscando puntos de atención en donde sea factible la incorporación de la recepción de documentos de trámites.

Dentro de las acciones de prevención y resolución de problemas cada Administración Local Jurídica de Ingresos debe contar con un área de resolución de problemas del contribuyente. En este sentido se vuelve imperativo desarrollar una estructura que permita al contribuyente exponer sus problemas ante las autoridades para contar con la asesoría y auxilio en el trámite y, de ser posible, tener apoyo de gestión.

Mediante el programa de resolución y prevención de problemas del contribuyente, se fortalece el diálogo directo con el contribuyente y permite a este último obtener un servicio cada vez más integral de una moderna área de asistencia al contribuyente.

En su fase de asesoría y apoyo de gestión, la función de resolución de problemas estará orientada principalmente a aquellos contribuyentes que no cuenten con capacidad administrativa ni con los recursos para contratar los servicios de un asesor fiscal.

Esta área logrará una mayor cobertura, lo que permitirá atender en forma rápida y expedita la problemática en el lugar mismo donde se genera, coadyuvando a brindar seguridad jurídica al contribuyente y promover a la vez el cumplimiento voluntario de sus obligaciones.

Asimismo, se deberá mantener en forma permanente canales de comunicación con los diversos organismos que agrupan a los contribuyentes, debiendo dar respuesta a cada gestión planteada e informar de los resultados, concretándose a proporcionar que el trámite se resuelva en términos legales y normativos vigentes sin interferir en funciones de autoridad, mediante el ejercicio de acciones tendientes a coadyuvar en la solución más adecuada e inmediata.

El Administrador Local Jurídico de Ingresos deberá designar a la persona idónea para que desempeñe la función de agente de resolución de problemas.

El programa de síndicos es un canal de comunicación entre las autoridades fiscales y los contribuyentes, en el que participan instituciones y organismos gremiales y constituye una opción para el contribuyente en su acercamiento con la autoridad fiscal, que deberá ofrecer confiabilidad, servicio gratuito y certidumbre, para que sus problemas sean escuchados y obtengan una solución dentro de un ámbito de legalidad.

El programa de difusión tiene como característica la de informar oportunamente a los contribuyentes en forma simple, concisa y precisa de las obligaciones que debe cumplir tanto en su contenido sustancial como en los aspectos formales de cuándo, dónde y cómo cumplir. Además está diseñado

para seguir dos vertientes: el programa editorial y el programa de difusión en medios de comunicación masiva.

Las administraciones locales deberán cubrir temas específicos de su circunscripción territorial.

El material impreso se elabora en trípticos, dípticos, folletos, carteles, talleres fiscales y volantes.

El orientador, actualmente denominado asesor, es la persona debidamente capacitada y actualizada en legislación fiscal, que presta el servicio en forma personal o vía telefónica al contribuyente. Es importante observar que en función a las necesidades de servicio se determinará a los asesores que sean necesarios para rotar en los diferentes servicios.

2.2. La orientación como un servicio obligatorio en la Administración Pública.

Servicio es satisfacer totalmente las necesidades de los contribuyentes, observando los siguientes principios: oportunidad, claridad, precisión, economía y certeza.

Es un proceso sistemático que da como resultado satisfacer las necesidades y demandas específicas de los contribuyentes.

El conjunto de servicios que constituye el objetivo y la misión de los módulos de atención integral a contribuyentes son los siguientes:

- a) Información.
- b) Orientación.
- c) Recepción de trámites.
- d) Ventanillas de servicios.
- e) Asesoría especializada.

f) Servicios complementarios.

Responsabilidad compartida.

En general todas las dependencias en la Administración Pública tienen un área de atención al público y es un compromiso de la dependencia y de cada servidor público que se encuentre en el área, dar una atención eficaz y oportuna; no todo el público está familiarizado con los diversos trámites que se requiere realizar, así como tampoco lo está con la solventación de requisitos que hay que cumplir para dar gestión a trámites y cumplimiento de obligaciones, por lo que se debe apoyar en todo al público que lo requiere. Ya que esto es una obligación y compromiso para la Administración Pública.

En el caso concreto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la atención y los servicios al contribuyente constituyen un proceso sistematizado de responsabilidad compartida entre las áreas dedicadas por completo a la atención del público y las áreas operativas encargadas de proporcionar los insumos para servir al contribuyente, motivo por el que todo el personal adscrito al Servicio de Administración Tributaria debe considerar como una prioridad, todas aquellas actividades que tengan relación, directa o indirecta, con los servicios al contribuyente.

Información es la actividad que debe realizar el personal adscrito a los módulos de atención integral a contribuyentes, transmitir un dato concreto a determinada información necesaria o de interés para el contribuyente, cumpliendo con las características de claridad, precisión y uniformidad.

La función de proporcionar información básica al contribuyente deberá estar a cargo del personal de recepción, previa capacitación y adiestramiento, con el propósito de agilizar el servicio y procurar que la intervención de los asesores fiscales, así como del personal de ventanillas de servicios, se limite a planteamientos del contribuyente, que requieren de un servicio específico de asistencia técnica, como es el caso de la asesoría fiscal especializada,

información específica sobre el estado que guarda un trámite, la situación fiscal del contribuyente o la expedición de una cédula de identificación fiscal.

La información que proporcione el personal de recepción también tendrá como propósito agilizar el servicio en las ventanillas y en el buzón fiscal.

La conducta de los servidores públicos debe enfocarse hacia un servicio público en sentido amplio mediante la aplicación correcta de la ley. Ningún funcionario público debe actuar en beneficio personal, es decir, anteponiendo sus intereses particulares al interés público, social o nacional que debe proteger, mejorar o fomentar dentro de la esfera de las facultades que integran la competencia constitucional o legal del órgano estatal que representa, por ende si el funcionario público, cualquiera que sea su categoría y la índole de sus atribuciones, debe considerarse como un servidor público, es evidente que está ligado con los gobernados al través de dos principales nexos jurídicos dentro del sistema democrático que sin el Derecho sería inconcebible, a saber el que entraña la obligación de ajustar los actos en que se traduzcan sus funciones a la Constitución y la ley, y el que consiste en realizarlos honestamente con el espíritu de servicio a que hemos aludido, conservando el principio de legalidad y responsabilidad.

El funcionario público que infrinja la ley se hace acreedor a la imposición de sanciones que constitucional o legalmente están previstas. El orden de derecho de un Estado no sólo debe proveer a los gobernados jurídicos para impugnar la actuación arbitraria e ilegal de las autoridades, sino establecer también un sistema de responsabilidades para las personas en quienes la ley deposite el ejercicio del poder público. Para el gobernado es más útil, por sus propios y naturales resultados, valerse de un medio jurídico de impugnación contra los actos autoritarios para preservar su esfera de derecho, puesto que tal medio tiene como efecto inmediato la invalidación de los mencionados actos y la restitución consiguiente del goce infringido o afectado. En la generalidad de los casos, satisfecho el interés del gobernado en particular, como consecuencia del medio impugnativo de los actos de

autoridad que lo agravian, la exigencia de la responsabilidad en que hubiere incurrido el funcionario público de quien tales actos emanen. Se termina cuando se da una respuesta satisfactoria al afectado y el servidor público cumple con la sanción que su responsabilidad generó.

2.3. Antecedentes históricos de la orientación al contribuyente.

En los artículos 91 y 92 del Código Fiscal de 1978 se regula por primera vez la información y la orientación al contribuyente, en el Capítulo II denominado "De los derechos y obligaciones de los sujetos", estableciendo mecanismos de consulta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los siguientes términos:

Artículo 91.- "Los interesados directamente en situaciones reales y concretas que planten consultas sobre la aplicación que a las mismas deberán hacerse de las disposiciones fiscales, tendrán derecho a que las autoridades que al efecto señale el reglamento respectivo, dicten resolución sobre tales consultas. Si no se plantean situaciones reales y concretas las autoridades se abstendrán de resolver consultas relativas a la interpretación general abstracta e impersonal de las disposiciones fiscales."

Artículo 92.- "Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en el término que la ley fija o, a falta de término establecido en noventa días, el silencio de las autoridades fiscales se considerará como resolución negativa cuando no den respuesta en el término que corresponda."

2.4. Regulación en el Código Fiscal de la Federación y Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.

La orientación se regula en el Título III, denominado "Facultades de las Autoridades Fiscales, Obligaciones de las Autoridades Fiscales".

El artículo 33 del Código Fiscal de la Federación, en síntesis detalla el cumplimiento de las funciones relacionadas con la asistencia y orientación al contribuyente la cual deberá ser gratuita y cumplir con los siguientes requisitos:

Debe ser expresada con un lenguaje sencillo y claro, y en los casos de que presente dificultad para su comprensión, se elaborarán folletos que expliquen detalladamente los trámites o cumplimiento de obligaciones correspondientes; se deben diversificar los lugares de orientación acercándolos a los contribuyentes en puntos estratégicos; los formularios de declaración deben ser claros y explícitos para facilitar el llenado a los contribuyentes; asimismo, deberán distribuirse con tiempo prudente, informando fechas y lugares de presentación; es muy importante señalar a los contribuyentes en los requerimientos mediante los cuales se exija la presentación de declaraciones, avisos y demandas; darle a conocer a los contribuyentes sus derechos y los medios de defensa que pueden hacer valer en contra de las autoridades fiscales; mantenerlos informados sobre todas las modificaciones fiscales y reuniéndolos para ello cuando esto sea necesario; publicar anualmente las resoluciones dictadas por las autoridades fiscales que establezcan disposiciones de carácter general, agrupándolas de manera que faciliten el conocimiento por parte de los contribuyentes.

La orientación también tiene lineamientos en el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria en los artículos 28 fracciones II, X, XIII y XIV, 29 fracción X, 30 fracción XXVII, 32 fracciones I, II, III, XIII, XIV, XX, XXIII y XXVIII, 33 fracción III, 34 fracción XXVII y XXXIX, 35 fracción XV y 41C. Fracción II.

CAPÍTULO III

LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

3.1. Concepto de responsabilidad.

La responsabilidad es la obligación de responder de actos que alguien ejecuta o que otros hacen.

Las responsabilidades pueden ser política, civil, penal y administrativa, de acuerdo con lo que establece el Título cuarto de la Constitución Federal. Las cuatro responsabilidades se pueden generar simultáneamente con una sola conducta, dando lugar a la imposición de tres tipos de sanciones mediante diferentes procedimientos: un procedimiento penal ante el Poder Judicial; un juicio político ante el Poder Legislativo; un procedimiento administrativo ante el superior jerárquico del servicio público y un procedimiento civil ante los tribunales civiles.

La falta de cumplimiento de los deberes de la función pública por los trabajadores públicos origina responsabilidades de naturaleza diversa con respecto de la Administración Pública y de terceros.

El funcionario y el empleado público están subordinados a la ley y a su debido cumplimiento, por lo cual están obligados a responder de sus actos públicos. La responsabilidad en la función pública es la obligación en que se encuentra el servidor del Estado que ha infringido la ley, por haber cometido un delito, una falta, o ha causado una pérdida o un daño.

El servidor público en el desempeño de su cargo puede incurrir en faltas o delitos que deben ser reprimidos para mantener una eficaz y justa administración; esto genera cuatro tipos de responsabilidad: administrativa, penal, civil y política.

El artículo 108 constitucional señala que "Para los efectos de responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones".

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los gobernadores de los Estados, los diputados de las legislaturas locales, los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos Federales.

Dublán señala que "El ciudadano que ha escogido desempeñar una función pública debe comprobar, por medio de su comportamiento, que posee aquellas cualidades que en él fueron supuestas para hacerlo merecedor de tal investidura, constituyéndose en un ejemplo constante de virtudes cívicas, como medio, para fincar un sólido concepto de responsabilidad y de adhesión por parte del pueblo"¹².

¹² Citado por Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, Porrúa, pág. 464.

Aspectos históricos de la responsabilidad.

La Constitución de 1814.

En la Constitución de Apatzingán del 22 de octubre de 1814, se estableció la responsabilidad de los funcionarios públicos que se determinaba mediante el juicio de residencia a los titulares de los ministros, diputados, miembros del Supremo Gobierno, miembros del Supremo Tribunal de Justicia, y en general, todo empleado público, según lo disponían los artículos 59, 196 y 224 de dicho Decreto.

En el artículo 59 de nuestra primera carta fundamental se dispuso que los Diputados serían inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso podrían hacérseles cargo de ellas.

Este juicio era tramitado en el Tribunal de Residencia, con una idea y procedimiento heredado de la Colonia para conocer el desempeño de las autoridades, una vez concluidos sus cargos, dando la oportunidad a que los gobernados presentaran sus quejas, a fin de evaluar su actuación. El juicio de residencia se aplicó en México hasta la Independencia y a partir de ésta, en 1824 tiempo de la vida republicana independiente en México, se instauró el llamado sistema de juicio de responsabilidad¹³.

La Constitución de 1824.

Con la promulgación de la Constitución de 1824 se cambió el sistema, estableciendo que las responsabilidades del Presidente y del Vicepresidente de la Federación, de los secretarios del Despacho, gobernadores de los estados, diputados y senadores, y de los demás empleados públicos, serían juzgadas ante la Corte Suprema de Justicia, y cuando el responsable fuera un miembro de ésta, conocería de ellas un Tribunal Especial.

¹³ Citado por Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, Antecedentes Históricos del Régimen Mexicano de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Pac, pág. 42.

Las siete leyes y las Bases Orgánicas de 1842.

Sucedieron a esta Constitución con un procedimiento semejante Las Siete Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1842, que establecieron la responsabilidad de funcionarios y empleados públicos, pero la regulación se encausó fundamentalmente a las responsabilidades políticas y penales, sin reconocimiento de facultades disciplinarias de los superiores jerárquicos. El doctor Luis Humberto Delgadillo considera que esto se debía a que los superiores jerárquicos tenían autoridad absoluta y discrecional de disciplina sobre sus inferiores.

La Constitución de 1857.

Con la Constitución de 1857 no se desarrolló el procedimiento disciplinario, ya que sus disposiciones sólo establecieron la responsabilidad de una minúscula parte del total de los servidores del Estado, encaminado fundamentalmente a la naturaleza penal y política, haciendo de lado la responsabilidad administrativa de los trabajadores al servicio del Estado.

El Título IV de la Constitución de 1857 y sus leyes reglamentarias, aparte de la responsabilidad del Presidente de la República, sólo previeron las responsabilidades de los altos funcionarios a nivel federal, así como la de los gobernadores a nivel estatal, en materia de delitos, faltas y omisiones oficiales, y delitos comunes, por lo que las únicas dos leyes que reglamentaron este Título fueron la Ley de Juárez y la Ley de Porfirio Díaz que no se ocuparon de las responsabilidades de los demás empleados del Estado.

El texto del artículo 103 Constitucional establecía que los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los secretarios del Despacho, eran responsables por los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurrieran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los

gobernadores de los estados lo eran igualmente por la infracción de la Constitución y las leyes federales. Lo era también el Presidente de la República, pero durante el tiempo de su encargo sólo podría ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común. Como se puede ver en el título IV sólo se estableció la responsabilidad de funcionarios públicos, sin que en su artículo se hiciera alusión alguna a los demás empleados de la federación.

La Ley de Juárez.

El Decreto del 3 de noviembre de 1870, conocido como Ley de Juárez, estableció los delitos, las faltas y omisiones oficiales de los altos funcionarios de la Federación, y señaló como sujetos a los regulados en el artículo 103 de la Constitución de 1857, es decir, diputados y senadores, individuos de la Suprema Corte, secretarios del Despacho, gobernadores de los Estados, tratándose de violaciones a la Constitución, leyes federales, en el caso del Presidente de la República, al cual durante el tiempo de su encargo se podía acusar de tres tipos de delitos: traición a la patria, en contra de la libertad electoral y a los delitos graves de orden común. Enumeró como delitos oficiales los siguientes: ataque a las instituciones democráticas, ataque a la forma de Gobierno Republicano, Representativo y Federal, ataque a la libertad de sufragio, la usurpación de atribuciones, la violación de garantías individuales y cualquier infracción grave a la Constitución y a las leyes federales, y estableció como sanción la destitución del cargo y la inhabilitación del funcionamiento por un término de cinco a diez años.

Las faltas de los altos funcionarios se determinaban de acuerdo a la gravedad de la infracción y se consideraban como tales, las violaciones a la Constitución o a las leyes federales; en los casos de poca importancia se señaló como sanción la suspensión en el cargo y la inhabilitación para desempeñar cargos de uno a cinco años.

Reguló otra infracción denominada omisión en el desempeño de funciones oficiales, la cual consistía en inexistencia o inexactitud en el desempeño de funciones anexas a sus cargos, cuya comisión estableció como sanción la suspensión en el cargo y la inhabilitación de seis meses a un año.

Esta ley comprendía delitos, faltas y omisiones oficiales, el jurado determinaba la culpabilidad o no, por lo que sólo quedaba en el jurado de sentencia la facultad de imponer la pena ya declarada.

La resolución del jurado de acusación, tratándose de delitos, faltas u omisiones oficiales debería considerar, además, si existían delitos comunes, por lo que el dictamen debía tener dos proposiciones: la culpabilidad del acusado por delitos oficiales y la solicitud de declaración de procedencia por los delitos comunes, por lo que, en caso de considerar presunta responsabilidad se ponía al inculpado a disposición de los tribunales competentes para que procediera conforme a derecho y además, que declaraba que quedaba expedito el derecho de la nación o de los particulares, para hacer efectiva la responsabilidad pecuniaria por daños y perjuicios causados. En el artículo 104 de la Constitución de 1957 se consigna la que el Congreso erigido en Gran Jurado declarararía, con mayoría absoluta de votos, si había o no lugar a proceder contra el acusado, situación que a partir de 1874 quedó sólo a cargo de la Cámara de Diputados, al volver al sistema bicameral.

La Ley de Porfirio Díaz.

El presidente Porfirio Díaz expidió la segunda ley en la materia, el 6 de junio de 1886.

Esta ley, denominada Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal, regulaba en su primer capítulo la responsabilidad y el fuero constitucional de los altos funcionarios federales. Reconocía la responsabilidad por delitos, faltas y omisiones oficiales y la responsabilidad

por delitos comunes durante el tiempo del encargo, pero además, terminó la declaración de procedencia, que debía dictar el Gran Jurado en casos de delitos o faltas de orden común cometidas por otros funcionarios, estableciendo que gozarían de fuero constitucional desde que entraran en funciones.

Tenía un capítulo bien definido en el cual regulaba el procedimiento a seguir en los casos de delitos del orden común, contemplando la posibilidad de que un alto funcionario solicitara de la Cámara de Diputados la declaración de inmunidad para suspender la situación de algún juicio en su contra. Este procedimiento podía culminar con la declaración de procedencia o de que no hubiera lugar a proceder, dentro de la propia Cámara de Diputados, denominada Gran Jurado.

También surgió la figura de otra responsabilidad denominada declaración de incompetencia, que se emitía cuando el delito o falta se hubiese cometido por el funcionario en época diferente a cuando gozase del fuero; es decir, aunque el funcionario tuviere fuero en la época de la acusación, si el delito lo cometió en la época anterior, podía procesársele por aquellos hechos sin necesidad del procedimiento previo ante el Gran Jurado.

Respecto a los delitos, faltas y omisiones oficiales, se establecieron los procedimientos ante el jurado de acusación y el jurado de sentencia, pero no se especificaron los delitos oficiales, para cuya identificación remitía a los Códigos Penales de 1872 y 1929, respectivamente.

El enfoque de responsabilidades siguió encaminado a las materias política y penal, sin que las responsabilidades administrativa y civil tuvieran la posibilidad de una base jurídica para su desarrollo.

La Constitución de 1917.

A partir del 1° de mayo de 1917 entró en vigor nuestra Constitución Política vigente hasta la fecha, en que el texto original en su título IV estableció las bases de la responsabilidad de los funcionarios públicos, sin incluir a los demás empleados de la Federación.

En el artículo 108 se dispuso que los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de Despacho y el procurador General de la República eran responsables por los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurrieran en el ejercicio de ese mismo encargo.

Los gobernadores de los estados y los diputados a las Legislaturas Locales eran responsables por violaciones a la Constitución y las leyes federales.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podría ser acusado de traición a la patria y delitos graves del orden común.

De las disposiciones que integraron el texto original del Título Cuarto de referencia, artículos 108 al 114, ninguna se refirió en forma expresa a las responsabilidades de carácter administrativo o disciplinario, ya que fundamentalmente se reguló lo relativo a los delitos comunes y a los oficiales de los funcionarios públicos y sólo se mencionaron las faltas u omisiones oficiales, que podrían identificarse como las responsabilidades administrativas, aunque no se precisó su contenido, lo cual se dejó al legislador secundario, ocupándose el texto de los siete artículos que integran dicho título relativo a los delitos, al fuero de los altos funcionarios al procedimiento para el desafuero y el procedimiento para el juicio político.

La Ley de Lázaro Cárdenas.

La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y los altos funcionarios de los estados, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 21 de febrero de 1940, con vigencia a partir del día siguiente y se conoce como Ley de Lázaro Cárdenas.

Esta Ley reguló la responsabilidad por delitos y faltas oficiales y se concedió acción popular para denunciarlos, así como la necesidad de declaración de procedencia y desafuero por la Cámara de Diputados, en caso de la comisión de delitos comunes cometidos por altos funcionarios.

Hablaba en términos generales de la existencia de responsabilidades de los agentes públicos.

Señalaba como sujetos de la Ley, denominando altos funcionarios, a los siguientes:

1. Presidente de la República.
2. Senadores y Diputados del Congreso de la Unión.
3. Ministros de la Suprema Corte de Justicia.
4. Secretarios de Estado.
5. Jefes de Departamento Autónomo.
6. Procurador General de la República.
7. Gobernadores y Diputados de legislaturas locales.

También dispuso que el Presidente de la República sólo podría ser acusado durante el periodo de encargo y un año después.

En esta ley se hizo la diferenciación entre delitos y faltas oficiales, estableciendo que las infracciones a la Constitución y a las leyes federales no señaladas como delitos, se conceptuaban como faltas oficiales, por las cuales se sancionaría con la suspensión del cargo de uno a seis meses. Algunos de los delitos sancionados se relacionaban con la orientación al contribuyente.

Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causaran perjuicios graves a la Federación a uno o varios estados de la misma, o motivaran algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; las omisiones de carácter grave en los términos del punto anterior; a los gobernadores y diputados de los estados se les señaló como responsables en su calidad de auxiliares de la Federación.

Algunas faltas oficiales u omisiones podrían considerarse dentro de la orientación, si esta no se dio de manera apropiada o se dio omitiendo o alterando una versión correcta de la información y lo cual afectaría de forma muy importante al orientado.

Aunque la Ley de Lázaro Cárdenas no avanzó en las responsabilidades administrativas, ya que se dejó el aspecto administrativo o de carácter disciplinario a otros ordenamientos vigentes en la época.

Esta Ley consignó cinco procedimientos diferentes: dos respecto de los altos funcionarios, de acuerdo con la naturaleza de los delitos de que se trata, ya fueran oficiales o de orden común, y tres respecto de los demás funcionarios: uno por delitos faltas oficiales, para lo cual estableció el jurado popular, uno respecto de los funcionarios del Poder Judicial y otro más por enriquecimiento inexplicable.

En cuanto a los altos funcionarios oficiales se estableció el juicio político en la Cámara de Diputados que actuaba como jurado de acusación y en la de Senadores como jurado de sentencia. En cuanto a los delitos del orden común

la Cámara de Diputados debía erigirse en Gran Jurado para dictaminar declaración de procedencia.

En caso de resolver que había lugar a proceder en contra del alto funcionario, éste quedaba separado del cargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes. El propio funcionario podía solicitar a la Cámara la declaración de inmunidad, y la secretaria de la propia Cámara debería librar oficio al juez o al tribunal a fin de que se suspendiera la substanciación del juicio.

En caso de los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios, el procedimiento se debía poner en marcha en forma ordinaria, y una vez terminado el proceso y formuladas las conclusiones del Ministerio Público Federal y del acusado o de su defensor, el juez debía remitir el expediente al jurado de resoluciones oficiales de los funcionarios y empleados de la Federación para que dictara sentencia.

Respecto de la remoción de los funcionarios judiciales, ministros de la Suprema Corte, magistrados de circuito, jueces de distrito, magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, y jueces de orden común, el Presidente de la República debería pedir a la Cámara de Diputados su destitución por mala conducta, la Cámara debía resolver en conciencia y si consideraba que procedía la petición, la turnaría a la Cámara de Senadores para la resolución correspondiente.

La Ley de López Portillo.

Con fecha de 4 de enero de 1980 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, del 27 de diciembre de 1979, conocida como Ley de López Portillo y que en su artículo 2° transitorio derogó la Ley de Cárdenas.

El nuevo ordenamiento continuó en términos generales con el sistema de responsabilidades que había estado vigente hasta esa fecha, principalmente con grandes deficiencias existentes en materia de responsabilidades administrativas y ocupando su atención en los delitos penales y en los llamados delitos oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos, dejando como la ley anterior el aspecto disciplinario a las leyes y reglamentos.

Las responsabilidades fueron establecidas, conforme al artículo 1° en los siguientes términos:

"Los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal son responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometan durante su encargo o con motivo del mismo en los términos de ley".¹⁴

Del texto transcrito encontramos el establecimiento de tres tipos de ilícitos: delitos comunes, delitos oficiales y faltas oficiales, de los cuales los dos primeros tienen eminentemente naturaleza penal, aunque en el caso de los llamados "delitos oficiales" se puede hacer una diferenciación en razón del tipo del sujeto infractor.

Del análisis de la regulación de las responsabilidades de los servidores públicos, encontramos que las diferentes normas que han pretendido establecer la responsabilidad administrativa, a pesar de que la han identificado como el resultado de violaciones leves que afectan el desempeño correcto de la función pública, denominándola como omisiones o faltas oficiales, no previeron los procedimientos y autoridades para sancionarla, ni precisaron su naturaleza administrativa derivada de la calidad de empleado o funcionario que participa en el ejercicio de una función pública.

¹⁴ Citado por Humberto Delgadillo Gutiérrez, el Sistema de responsabilidades de los servidores públicos. Porrúa, pág 52.

3.2. Tipos de responsabilidad.

3.2.1. Responsabilidad administrativa.

El desinterés por el estudio de la responsabilidad administrativa en nuestro país tiene una explicación histórico-jurídica, en razón de que ni el Constituyente de 1857, ni el de 1917 la establecieron de manera clara y precisa, y las cuatro leyes de responsabilidades anteriores a la vigente, tampoco la regularon, por lo que el aspecto disciplinario en el ejercicio de la función pública se dejó principalmente al Derecho Laboral.

El paso fundamental para el desarrollo de la responsabilidad administrativa fue dado con las reformas constitucionales y legales promovidas a fines de 1982, con las que se fijó la naturaleza, el objeto, la finalidad y el régimen de responsabilidad administrativa, en razón del interés del Estado de proteger los valores que presiden el ejercicio de la función pública.

La Constitución en la fracción III del artículo 109 menciona que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y la eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, los cuales se encuentran enunciados en 24 fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En el artículo 47 se establece el código de conducta ético del servicio público con la prescripción de las obligaciones para todos los servidores públicos que desempeñan un empleo, cargo o comisión en el mismo.

Son sujetos de responsabilidad administrativa los servidores públicos en general.

El artículo 47 establece la actitud que debe seguir el personal en el servicio público, la cual debe ser cuidadosa, eficiente y honesta, evitando cualquier acto u omisión que dé como resultado la suspensión o la deficiencia en el desempeño de este servicio; el servidor público debe guardar discreción respecto a la información que así lo requiera; debe manejar las relaciones con el personal con el cual convive en el trabajo, con respeto y armonía; también debe comunicar al jefe superior jerárquico a que corresponda, por escrito, las dudas que se tenga en cuanto a la realización de alguna orden o instrucción; deberá desempeñar su empleo sin tratar de obtener dádivas o comisiones extras por su desempeño, o alguna ventaja para sí o cualquier familiar; deberá resolver con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría de acuerdo con su competencia; con respecto a los servidores públicos sujetos a su dirección, comunicará de manera oportuna al superior jerárquico o a la contraloría, o a derechos humanos, según sea el caso, si algún servidor público incurre en algún ilícito o ineficiencia.

Observando estos puntos de respeto, diligencia y honestidad, el servidor público brindará un mejor servicio a la comunidad que integra el Estado, ayudando con esto al desarrollo y mejora de la atención al público y mejor resultado en beneficio de la Administración Pública.

La responsabilidad administrativa, y su consecuente sanción, además de comprender el aspecto disciplinario, debe incluir la reparación del daño que se hubiere causado al Estado, que aunque se identifica como una sanción civil por su naturaleza resarcitoria, sigue siendo una responsabilidad administrativa con base en leyes y procedimientos administrativos.

La responsabilidad administrativa se produce como consecuencia jurídica de los actos u omisiones realizados por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, que afecten los valores fundamentales que rigen la función pública.

La responsabilidad administrativa se resolverá mediante un procedimiento administrativo ante el superior jerárquico del servidor público.

La falta leve origina el poder disciplinario de la administración que tiene el derecho de imponer penas que tienen una relación de la misma naturaleza de acuerdo con la falta cometida. Si ésta asume el carácter aún más grave, se aplican penas expulsivas o depurativas más severas, como la suspensión o el cese.

Las sanciones por falta administrativa son las siguientes: apercibimiento privado o público, el cual consiste, en amonestación y suspensión del empleo, cargo o comisión durante un periodo no menor de tres días ni mayor de tres meses. Se aplicará por el superior jerárquico.

La destitución del empleo, cargo o comisión se aplicará por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza y resolución en los términos de las leyes respectivas.

La suspensión del empleo, cargo o comisión deberá tener un término no menor de tres días ni mayor a tres meses y en los casos que proceda la destitución de los servidores públicos y de confianza serán aplicadas estas penas por el superior jerárquico.

La inhabilitación para desempeñar el empleo, cargo o comisión será aplicable por resolución que dicte la autoridad competente de acuerdo con las pruebas que presente el superior jerárquico y la Secretaría con respecto a la responsabilidad administrativa generada por el servidor público.

Las sanciones económicas serán aplicadas por la Contraloría Interna en la dependencia o entidad. Es importante que la responsabilidad administrativa y su sanción, además de comprender el aspecto disciplinario, deben incluir reparación del daño que hubiere causado al Estado.

3.2.2. Responsabilidad penal.

La Constitución considera responsables de toda clase delitos y faltas a los servidores públicos, incluyéndolos así en el principio de igualdad ante la ley. No obstante, la Constitución ha querido que durante el tiempo que desempeñen sus funciones, algunos casos de servidores no puedan ser perseguidos por actos punibles que cometieren, a menos que previamente le autorice la correspondiente cámara. Este sistema no erige la impunidad de los servidores públicos, sino sólo su inmunidad durante el tiempo del encargo; dicha inmunidad recibe el nombre de fuero.

El artículo 212 del Código Penal, dispone que es servidor público toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal Centralizada o en el Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales.

Las disposiciones son aplicables también a los gobernadores de los Estados, a los diputados de las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos en este título, en materia federal.

Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de algunos de los delitos previstos.

Cuando se cometan delitos o faltas durante el ejercicio del cargo, originan la responsabilidad penal debiendo ser consignados los responsables a las autoridades judiciales correspondientes.

Conforme a la fracción II del artículo 109 Constitucional "la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal", por lo que en el Título Décimo del Código Penal Federal, en los artículos 212 a 224 se establecen 11 figuras delictivas en las que el sujeto activo necesariamente deberá tener la calidad de servidor público, "Se impondrán las mismas sanciones en la perpetuación de algunos de los delitos previstos en este título o el subsecuente".

Los delitos de referencia son los siguientes:

1. Ejercicio indebido del servicio público.
2. Abuso de autoridad.
3. Coalición de servidores públicos.
4. Uso indebido de atribuciones y facultades.
5. Concusión.
6. Intimidación.
7. Ejercicio abusivo de funciones.
8. Tráfico de influencias.
9. Cohecho.
10. Peculado.
11. Enriquecimiento ilícito.

Para la aplicación de las penas, ordena el artículo 213 del Código Penal del Distrito Federal que deberá tomarse en cuenta: si el trabajador es de base o funcionario, o empleado de confianza; su antigüedad en el empleo, sus antecedentes de servicio; sus percepciones, su grado de instrucción; la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados por la conducta ilícita y las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito.

La categoría de servidor público o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena; es conveniente agregar que son aplicables todas las reglas y disposiciones relativas de los

códigos penal y de procedimientos penales, en la acusación o defensa de los servidores públicos, que incurran en cualquiera de los delitos anteriormente citados.

La regulación de la responsabilidad penal de los servidores públicos, a partir de su incorporación en el texto Constitucional y en el Código Penal, ha venido a aclarar cualquier imprecisión que haya existido en la materia, especialmente en la diferencia entre ilícitos oficiales y los delitos comunes quedando claramente delimitados tres tipos de faltas: la falta política, la falta administrativa y el delito.

Para estos delitos se asignan penas de privación de la libertad e inhabilitación para el desempeño de empleos, cargos o comisiones públicas, así como el decomiso de bienes cuya legal procedencia no se logre acreditar.

En materia penal existe la protección Constitucional la cual se otorga a los funcionarios públicos de alta jerarquía: los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura General, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamentos Administrativos, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales de Consejo General de Instituto Federal Electoral.

También gozan de esta protección los Gobernadores de los Estados, los Diputados Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y en su caso, los miembros de los consejos de las Judicaturas Locales, pero en estos casos, la declaración de procedencia deberá enviarse a la legislatura local correspondiente, para que, con base en su soberanía resuelva lo procedente.

Existe una situación especial con respecto al Presidente de la República, ya que el proceso para la declaración de procedencia dará lugar a que la Cámara de Diputados asuma las funciones de Jurado de Acusación para iniciar un procedimiento semejante al juicio político, en el que la Cámara de Senadores, con poder jurisdiccional, dictará sentencia sobre su responsabilidad penal.

El Presidente y los servidores públicos de alta jerarquía tienen una protección Constitucional en cuanto a la aplicación de las penas, la cual es un privilegio procesal en materia penal, que se otorga no con el fin de proteger a la persona, sino al ejercicio de la función pública que tienen a su cargo, la cual consiste en que no se pueda proceder penalmente contra el funcionario sin la autorización previa de la Cámara de Diputados, dicha autorización se denomina declaración de procedencia.

El procedimiento para la declaración de procedencia es semejante al correspondiente para el juicio político en su etapa ante la Cámara de diputados, ya que el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se establece que se actuará en lo pertinente de acuerdo con lo previsto para el juicio político.

La sección instructora, integrada por cuatro diputados de cada una de las comisiones de la Cámara, en los términos del artículo 11 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, procurará establecer lo siguiente:

- a) La subsistencia del fuero constitucional.
- b) La existencia del delito.
- c) La probable responsabilidad del inculpado.

La Constitución considera responsables de toda clase de delitos y faltas a los funcionarios públicos, observando el principio de igualdad ante la ley, no obstante la Constitución ha querido durante el tiempo en que desempeñan sus

funciones algunos funcionarios no puedan ser perseguidos por actos punibles que cometieron, a menos que previamente lo autorice la Cámara correspondiente, lo anterior solamente se conserva su inmunidad durante el tiempo del encargo, esto se denomina fuero, y como ya se mencionó anteriormente, es con el fin de proteger la función, de ninguna manera es un privilegio para los funcionarios.

El desafuero se declara por mayoría de votos o número total de los miembros que la forman, si condena el Gran Jurado aplicará la privación del puesto, que en este caso es definitiva, difiriendo así de la simple suspensión que produce el desafuero por delitos comunes. En los delitos oficiales la infracción se comete exclusivamente en el ejercicio del cargo, lo que trae consigo que el infractor no merezca más ser depositario de la función de la que hizo mal uso, en los delitos comunes no acarrearán indignidad para el desempeño de la función. En lo que se refiere a la responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podrá exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerza su encargo y dentro de un año después.

En lo que respecta al lapso de la licencia para el alto funcionario que ha cometido algún delito, se da solo en los casos de delitos comunes.

En los delitos oficiales la condena significa destitución, a diferencia de los delitos comunes donde el desafuero sólo implica suspensión del cargo. Para que el juez ordinario pueda evocar así una causa por delitos oficiales de los altos funcionarios, no basta la suspensión que entraña licencia voluntaria o el desafuero impuesto por delitos; se necesita que previamente opere la separación definitiva del cargo, ya sea porque el Senado destituya al funcionario o bien porque se cumpla el término natural del encargo.

3.2.3. Responsabilidad civil.

Otro tipo de responsabilidad que se regula, es la responsabilidad civil o patrimonial por las lesiones que se producen en los bienes del Estado o de los particulares.

En el párrafo octavo del artículo 111 Constitucional se regula esta responsabilidad, la cual según el texto, puede generarse a cargo de cualquier servidor público, y deberá exigirse mediante demanda. El párrafo de referencia literalmente dispone que "En demandas de orden civil que se entablen en contra de cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia".

La responsabilidad civil de los servidores públicos sólo se genera cuando estos ocasionen daños a los particulares en el ejercicio de las funciones públicas, y también por daños a los bienes del Estado y debe de ser demandada conforme a las normas de carácter civil, independientemente de que el daño se pueda reparar o compensar, es necesario que se produzca entre particulares y se regule y demande por leyes civiles, es importante agregar que a partir de la reforma a los artículos 1916, 1917, y 1928 del Código Civil, así como la inclusión del artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 1994, quedó establecido un vínculo entre procedimiento administrativo y responsabilidad civil de los servidores públicos, con el propósito de que haya más posibilidades para hacer efectivas las reclamaciones, no sólo civiles sino además de la responsabilidad patrimonial de dichos servidores.

La justificación de la existencia de esta responsabilidad parte del principio de que "nadie tiene derecho a dañar a otro" y encuentra su base Constitucional en los artículos 1º, 12, 13 y 27, que establecen la igualdad ante la ley y la inviolabilidad de la propiedad, al disponer que todos los individuos

gozarán de las garantías que otorga la Constitución y que ningún individuo tendrá prerrogativas o ventajas especiales, y garantiza el derecho a la propiedad privada, limitada sólo en los casos previstos en ella y con las modalidades que dicte el interés público.¹⁵

Es conveniente hacer notar que la responsabilidad administrativa y su consecuente sanción, además de corresponder al aspecto disciplinario, debe incluir la reparación del daño que se hubiere causado al Estado, que aunque se le identifica con una sanción civil, por su naturaleza resarcitoria sigue siendo una responsabilidad administrativa, con base en leyes y procedimientos administrativos. Por otra parte, cuando la actuación del servidor público, en ejercicio de sus funciones haya causado daños y perjuicios a los particulares, la responsabilidad frente a ellos es propiamente civil, que en los términos de los artículos 1927 del Código Civil y 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, genera un derecho a favor de los afectados, el cual puede ser reclamado en la vía administrativa o en la jurisdiccional.

Por lo tanto, como nadie está obligado a soportar un daño determinado en su persona o patrimonio, cuando un servidor público cause un daño o perjuicio en ejercicio de sus funciones, incurre en responsabilidad en los términos que señala el artículo 1910 del Código Civil Federal.

El artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal dispone que "El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos" con motivo del ejercicio de sus atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean

¹⁵ Luis Humberto, Delgado Gutiérrez, Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Pac. pág. 27.

suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por los servidores, empleados, funcionarios y operadores.

La responsabilidad civil se rige por lo dispuesto en el Código Civil, y éste sólo la establece de manera directa a cargo de los funcionarios y empleados públicos; solidaria cuando se genere por ilícitos dolosos de ellos, y subsidiaria en todos los demás casos.

El texto del artículo 77 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala en su primer párrafo que "Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o a cualquier otra"¹⁶.

La responsabilidad civil de los servidores públicos se genera por hechos o actos realizados en ejercicio de sus funciones, que causen daños a particulares. En el caso de que el afectado sea el Estado, con el monto de dicha sanción se cubren los daños y perjuicios causados; sin embargo, en los casos que se trata de una persona afectada por conducta ilícita o la omisión del servidor público, el monto de la sanción no se puede aplicar al pago de daños y perjuicios causados, pues se contempla como responsabilidad civil del servidor público.

Los elementos de la responsabilidad civil son los siguientes:

- a) Los sujetos,
- b) la acción u omisión,

¹⁶ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Delma, pág. 362.

- c) el daño, y
- d) el nexo causal.

Gabriel Ortiz Reyes menciona que tratándose de una responsabilidad oficial resulta indispensable que el agente sea servidor público y que el daño sea causado precisamente en el ejercicio de las funciones que le están encomendadas, en los términos del artículo 1927 del Código civil, ya que si el daño a terceros ha sido causado por el funcionario en el ejercicio de sus atribuciones, entonces habrá que proceder de modo análogo al señalado por el Estado, esto es sólo en ausencia de disposiciones expresas contenidas en el Derecho Administrativo cabrá aplicación del Derecho Común¹⁷.

El elemento acción u omisión se produce como una actuación humana, realizada en contra de lo que la Ley establece o cuando se omite lo que ésta ordena, independientemente de que haya sido dolosa o culposa. El Código Civil sólo hace referencia a la ilicitud de la actuación cuando se trata de hechos dolosos, de tal suerte que en este caso nos encontramos una responsabilidad material, puesto que basta que se produzca el daño para que se genere responsabilidad en general, la cual se clasificará como solidaria o subsidiaria, según sea el caso.

El daño es un elemento material esencial de la responsabilidad, sin el cual no se puede generar ésta, porque no habría nada que resarcir. El artículo 2108 del Código Civil para el Distrito Federal lo identifica como la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por falta de cumplimiento de una obligación. De acuerdo al artículo 2110 los daños y perjuicios deben de ser consecuencia inmediata y directa de la falta de cumplimiento de la obligación, ya que se haya causado o necesariamente deba causarse un daño.

¹⁷ Citado por Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Pac. pág. 31.

La certeza del daño puede ser presente o futura, en el primer caso significa que se haya producido en el momento de ejercerse la acción indemnizatoria, en el segundo, de acuerdo con lo que señala Esquerra Portocarrero, "lo que constituye la certidumbre del daño, más que su realización misma, es el hecho de haberse producido las circunstancias que lo determinan"¹⁸. Que el daño sea personal del demandante, lo cual implica que sólo la persona que ha sufrido el daño puede exigir la reparación.

El nexo causal implica que el daño se produzca precisamente como consecuencia inmediata de la actuación del servidor público, ya que si se genera por una causa diferente o si intervienen excluyentes de responsabilidad, como la culpa inexcusable de la víctima, el hecho de un tercero, el caso fortuito o de la fuerza mayor, la responsabilidad no se produce.

En el caso de los servidores públicos se involucra el Estado, porque en el momento que desempeña su función el servidor representa al Estado.

3.2.4. Responsabilidad constitucional

Son sujetos de juicio político los senadores y diputados del Congreso de la Unión, ministros de la Suprema Corte de la Nación, los consejeros de la Judicatura General, los secretarios de Despacho, los jefes de Departamento Administrativo, los diputados de la Asamblea General del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, los magistrados y los jueces del fuero común del Distrito Federal, los consejeros de la Judicatura del distrito Federal, el consejero presidente, los consejeros electorales y secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a esta y fideicomisos

¹⁸ Citado por Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez. La Responsabilidad del Estado por Falla del Servicio Público. Pac, pág. 32-

públicos, los gobernadores de los estados, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y en su caso los consejeros de las Judicaturas Lócales. Podrán ser sujetos a juicio político por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos o recursos federales, en este caso la resolución será declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que, en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las sanciones son las siguientes: destitución del servidor público e inhabilitación para desempeñar, funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

La Cámara de Diputados procederá a la acusación para llevar a cabo la aplicación de sanciones, dicha acusación deberá ser ante la Cámara de Senadores, previa declaración de mayoría absoluta del número de los miembros presentes en la sesión, después de haber conducido el procedimiento respectivo y con la audiencia del inculpado. Ya conociendo la acusación la Cámara de Senadores se erigirá en jurado de sentencia y aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión; una vez aplicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado, las declaraciones de las Cámaras de Senadores y Diputados son inapelables.

CAPÍTULO IV

PROBLEMAS FRECUENTES DE LA ORIENTACIÓN AL CONTRIBUYENTE.

4.1. Falta de preparación de los orientadores

El servicio de orientación al contribuyente es una facultad de la autoridad fiscal; sin embargo, también constituye una obligación.

Esta responsabilidad no corresponde sólo a la autoridad fiscal, sino también, al servidor público en su carácter de prestador de servicios de la Administración Pública, estando obligados la autoridad administrativa y el empleado público a proporcionar capacitación y el otro a recibirla y aprovecharla, respectivamente.

Cuando un orientador no se encuentra bien preparado puede causar al contribuyente consecuencias que afectan de manera importante a su economía; asimismo, por su servicio incorrecto a la propia dependencia de gobierno para la que labora, dañando con esto el buen funcionamiento de los procedimientos para el logro de los fines y cometidos del Estado, de la dependencia o institución para la que labora.

4.1.1. Falta de preparación para tratar al público

Es muy importante que el trato al contribuyente sea eficaz, veraz y cordial, cuando no cumple estos requisitos se genera un problema.

El orientador debe considerar que el contribuyente que acude a un módulo de orientación lleva una carga de tensión que se da por las siguientes razones: desconocimiento de los trámites que va a realizar; el haber sido requerido o multado, situación que crea incertidumbre en cuanto a la responsabilidad jurídica que conlleva; el exceso de tiempo de espera para ser atendido; desconocimiento del área en la que se efectuarán los trámites. Si

adicionalmente, el contribuyente recibe un trato inadecuado del orientador, que en lugar de orientarlo lo confunde, dará como resultado que no solucione el contribuyente el problema, que no lleve a cabo el trámite, que no cumpla con su obligación, que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no recaude, generando esto un conflicto en el propio módulo de atención y por supuesto un pésimo servicio. Por lo tanto, el orientador debe estar capacitado para atender con eficiencia y calidad en la prestación del servicio hacia el contribuyente.

Es importante retomar el concepto y características de servicio que expone Cadena Castelán señalando lo siguiente: ¹⁹

1. Un servicio se produce al instante de prestarlo, no se puede crear de antemano o mantener en preparación.
2. Un servicio no se puede producir, inspeccionar, apilar o almacenar. Generalmente lo presta, donde quiera que esté el cliente.
3. El producto no se puede demostrar, ni se puede mandar por anticipado una muestra del servicio para la aprobación del cliente.
4. La persona que recibe el servicio no tiene nada tangible; el valor del servicio depende de su experiencia personal.
5. La experiencia no se puede vender o pasar a un tercero.
6. Si se prestó inadecuadamente un servicio no se puede revocar. Si no se puede repetir, entonces las reparaciones son los únicos medios para la satisfacción del cliente.

¹⁹ Marco Antonio Cadena Castelán, Desarrollo de la Calidad del Servicio. Diseño de Proceso y Compilación de Lecturas por Administración General de Recaudación, Capacitación, febrero 1993. Pág. 10.

Existen casos en los que los contribuyentes se quejan de haber sido mal atendidos, debido a que hay excepcionalmente malos orientadores, sin embargo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, atendiendo este problema, permanentemente ofrece cursos de capacitación a los orientadores en temas como: sensibilización, trato al público y calidad en el servicio.

Para optimizar el servicio la Secretaría de Hacienda y Crédito Público puede centrar sus esfuerzos en aumentar la incidencia de respuestas de acercamiento, fortaleciendo la comunicación con los contribuyentes.

La prestación de servicios de orientación al contribuyente exige conductas positivas por parte de los orientadores para garantizar resultados exitosos.

4.1.2. Falta de preparación jurídica

Algunos orientadores que no se encuentran debidamente actualizados en los aspectos jurídico-fiscales generan confusión y errores al contribuyente; asimismo, ocasionan diferencias en la aplicación de criterios de un módulo a otro. Esta situación se debe en muchas ocasiones a que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y sus instituciones, cambian continuamente las interpretaciones jurídicas y sus formatos de declaraciones y trámites.

Para ello se han implementado cursos de actualización jurídico-fiscal y reuniones de trabajo donde se resuelven dudas y casos especiales de orientación, en las que se actualizan y unifican criterios.

Adicionalmente se ofrecen nuevos servicios de orientación como son: la atención telefónica, pantallas de consulta, difusión a través de folletos y trípticos, entre otros.

4.2. Cúmulo de trabajo

Existen temporadas en que el trabajo se incrementa, especialmente en la temporada de cumplimiento de obligaciones, como son la presentación de declaraciones trimestrales y anuales o la puesta en práctica de nuevos programas, lo que da como consecuencia tiempos de espera prolongados que impacientan al usuario del servicio.

La orientación no puede ser muy prolongada cuando este servicio se encuentra saturado, por lo tanto, esto requiere que el orientador esté concentrado para que la orientación sea adecuada y rápida. Si el orientador se presiona por el gran número de personas que está atendiendo y que todavía le queda por atender, esto puede llevarlo a dar un mal trato o una mala orientación en detrimento de la calidad del servicio.

En las temporadas arriba aludidas, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público incrementa el número de personal y la apertura de módulos de orientación y atención al contribuyente, para agilizar el servicio.

4.3. Indefensión del contribuyente ante una mala orientación.

Las consecuencias de una mala orientación generan deficiencia en el cumplimiento de las obligaciones fiscales, una mala recaudación y por ende menos ingresos para el mantenimiento y desarrollo del Estado.

Probar es producir un estado de certidumbre en la mente de una o varias personas, respecto de la existencia o inexistencia de un hecho, o de la verdad o falsedad de una proposición. También puede decirse que probar es evidenciar algo, lograr que nuestra mente lo perciba con la misma claridad con que los ojos ven las cosas materiales. Aunque los términos probar y demostrar son sinónimos, con más frecuencia se usa la palabra demostrar para referirse a la actividad que tiene como término falsedad o verdad de una proposición.

La prueba de los hechos concierne a las ciencias experimentales, mientras que la demostración predomina en las ciencias deductivas y en la filosofía.

Rafael de Pina señala que, "la palabra prueba en el sentido estrictamente gramatical, expresa la acción y efecto de probar y también la razón, argumento u otro medio con que se pretende mostrar y hacer patente la verdad o falsedad de una cosa" ²⁰.

Dice Cervantes que "la palabra prueba, tiene su etimología, según unos, del adverbio 'probe' que significa honradamente por considerarse que anda con honradez, el que prueba lo que pretende" ²¹. O según otros la palabra *probandum*, que significa recomendar, probar, experimentar, patentizar, hacer fe según expresan varias leyes del Derecho Romano. Por prueba se entiende, principalmente, según la define la ley de partida la averiguación que se hace en el juicio de alguna cosa dudosa.

Para Carnelutti las pruebas son un instrumento esencial, no tanto del proceso como del Derecho y del proceso del conocimiento, como del proceso *in genere*; sin ellas, dice el Derecho, no podría en el 99 por ciento de los casos alcanzar su fin. Por eso se ha podido decir, exactamente, que quien tiene un derecho y carece de medios probatorios para hacerlo valer ante los tribunales en caso necesario, no tiene más que la sombra de un derecho. ²²

Si el orientado no tiene pruebas de cómo fue el servicio de orientación que recibió, dado que es verbal, no tiene defensa, por lo que se viola en su perjuicio la garantía de audiencia regulada en el artículo 14 Constitucional.

²⁰ Citado por Eduardo Pallares, Diccionario de Derecho Procesal Civil. Porrúa, pág. 658.

²¹ Citado por Eduardo Pallares, Diccionario de Derecho Procesal Civil. Porrúa, pág. 658.

²² Citado por Rafael de Pina Vara, Derecho Procesal Civil. Porrúa. Pág. 278.

CAPÍTULO V

RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PÚBLICO POR UNA MALA ORIENTACIÓN AL CONTRIBUYENTE

5.1. Responsabilidad Constitucional.

El orientador no es sujeto de responsabilidad constitucional, por lo que no puede incurrir en dicha responsabilidad.

5.2. Responsabilidad penal.

El orientador al desempeñar su encargo sí puede incurrir en responsabilidad penal, ya que puede incurrir en alguno de los delitos previstos en el Código Penal; si lo vemos estrictamente por lo que hace a la actividad de orientar; pero desde el punto de vista del contenido de la orientación no se da el supuesto, ya que como consecuencia de lo que se diga al contribuyente no se comete delito alguno.

Sin embargo, el orientador puede incurrir en otras responsabilidades, tales como la administrativa y la civil, reguladas por la Constitución y las leyes correspondientes que de ella derivan.

5.3. Responsabilidad civil.

La responsabilidad civil tiene sus principios partiendo de las garantías individuales que establecen igualdad entre la ley y la inviolabilidad de la propiedad, al disponer que todos los seres humanos gozarán de las garantías que otorga la Constitución y que ningún individuo tendrá ventajas especiales y se garantizará la propiedad privada en los casos que dicte el interés público.

Basándonos en estos principios nadie está obligado a soportar un daño en detrimento de su persona o patrimonio, sin causa justificada, por lo tanto cuando un servidor público cause daño en el ejercicio de sus funciones, incurre en responsabilidad civil, de acuerdo al artículo 1910 del Código Civil, el cual nos explica que cuando alguien obre ilícitamente en contra de las buenas costumbres y esto le cause daño a otro, está obligado a repararlo al menos que se demuestre que la víctima fue culpable por la negligencia.

En cuanto a los servidores públicos, estos son responsables de los daños y perjuicios que causen en su actuación. En el servicio de orientación se puede cometer responsabilidad civil grave si ésta no está correctamente dada, tanto a personas físicas como morales, por ejemplo en ocasiones el contribuyente solicita cambio de domicilio por querer abrir y cerrar locales y el orientador no percibe el error de esta solicitud, se puede generar cambiar de domicilio a una empresa importante de Monterrey al Distrito Federal, generando al contribuyente como consecuencia una multa considerable por efectuar trámite indebido, y además de los problemas administrativos y contables que esta situación acarreará. En este caso el orientado puede exigir que se le repare el daño. La reparación del daño debe constituir a elección del ofendido el restablecimiento de la situación, cuando ello sea procedente, o pagar los daños y perjuicios al afectado. También puede existir daño moral que se da en una persona afectando sentimientos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, afectos físicos o bien en la consideración que de sí mismo tengan los demás.

El daño moral será cuando afecte incluso psicológicamente. Al tratar agresivamente, con ignorancia o desinterés al orientado, además de las consecuencias jurídicas que esto le acarree también el daño moral deberá ser indemnizado ya que por una mala orientación puede sufrir problemas materiales y emocionales tales como angustia, tensión, disminución y desprestigio profesional.

Para resarcir al afectado el juez determinará, tomando en cuenta los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable y de la víctima, así como las demás circunstancias del caso.

Cuando el daño moral haya afectado a la víctima en su decoro, honor, reputación o consideración el juez ordenará a petición de ésta con cargo al responsable la publicación de la síntesis de la sentencia para aclarar la situación del ofendido.

En el caso de los servidores públicos, el Estado es solidario para responder del pago de daños y perjuicios causados por estos con motivo del ejercicio de las atribuciones que le estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por los servidores públicos.

En lo que respecta a la orientación con una actitud de servicio responsable, prudente y honesta se evitarán faltas u omisiones que generen al servidor público responsabilidad civil.

5.4. Responsabilidad administrativa.

El orientador incurrirá en responsabilidad administrativa cuando no desarrolla su trabajo con la máxima diligencia en la prestación de su servicio, cuando no lleva a cabo un plan de trabajo basado en la honradez, legalidad, veracidad y actúa de manera negativa, errónea, dolosa o comete omisión, por falta de interés y preparación, esto se da cuando no guarda una conducta apropiada y de respeto con sus jefes o subordinados a sí como con los contribuyentes o público que debe atender; deberá informar sobre sus dudas e inconsistencias que observe al jefe inmediato y en su caso al superior

jerárquico sobre la obtención, trámite o solución de los asuntos, ya que su misión y deber es orientar y auxiliar al contribuyente.

5.5. Propuesta de solución.

El servidor público en la orientación puede incurrir en responsabilidad civil o administrativa; el problema que existe es que como la orientación es verbal y generalmente individualizada ésta no puede probarse o demostrar lo que el contribuyente preguntó o el orientador respondió; por lo tanto, propongo la creación de un artículo adicional al 33 del Código Fiscal de la Federación, el cual será el 33 B, cuya redacción diría lo siguiente:

"Para brindar protección y seguridad al contribuyente la orientación deberá constar por escrito, para poder probar en un momento dado la responsabilidad del servidor público en el caso de una orientación inadecuada que genere consecuencias negativas al contribuyente y dañe de alguna manera su patrimonio o su persona, para lo cual se procederá de la siguiente forma, según el caso:

- I. La consulta se hará en un formato en el cual conste la pregunta formulada y la respuesta que se dé al contribuyente; también contendrá el nombre y la firma del orientador que atendió, así como el sello de la unidad administrativa que brinde el servicio.
- II. En el formato que presente el contribuyente el trámite o cumplimiento de la obligación fiscal, deberá de contener el nombre y la firma del orientador que atendió, así como, el sello de la unidad administrativa que brindó el servicio.

- III. La consulta podrá hacerse por correo certificado para garantizar la recepción por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y la respuesta que esta misma haga, deberá ir avalada por la firma del jefe del departamento de orientación".

CONCLUSIONES

Al inicio de trabajo se planteó que el contribuyente se encuentra en estado de indefensión ante la responsabilidad de los servidores públicos que proporcionan el servicio de orientación tributaria; una vez desarrollado el tema, se llega a las siguientes conclusiones:

1. Dado que una de las principales facultades del Estado es la obtención de recursos económicos para el mantenimiento y desarrollo del país, siendo una de sus atribuciones la de regular las actividades económicas para el financiamiento de servicios públicos, asistenciales y educativos, entre otros; la orientación a los contribuyentes para la cual está facultada y obligada la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es un punto medular para obtener una buena recaudación.
2. Cuando un servidor público falta al cumplimiento de los deberes que impone la función pública, da nacimiento a la responsabilidad que el propio servidor genera. Los funcionarios públicos en la orientación pueden incurrir en responsabilidad civil o administrativa, pero ésta no puede probarse en virtud de que es oral en el módulo de atención personalizada.
3. La importancia de que la responsabilidad del servidor público pueda acreditarse en el caso de la orientación al contribuyente, es dar a éste seguridad en los resultados de su consulta y un servicio de orientación óptimo; también es un estímulo para cumplir oportunamente con sus obligaciones fiscales en tiempo y forma y con esto lograr una mejor recaudación en beneficio del Estado.

4. Es importante que la orientación pueda probarse, ya que al no poder acreditar la responsabilidad del orientador se viola la garantía de audiencia y como consecuencia el contribuyente queda en estado de indefensión.

5. Una forma de solución para probar el resultado de la orientación, de acuerdo con la simplificación administrativa, es que en el mismo formato en el cual presente el contribuyente el trámite o cumplimiento de la obligación fiscal, contenga el nombre y firma del orientador, así como el sello de la unidad administrativa que brindó el servicio.

6. Es necesario sensibilizar a los orientadores de la responsabilidad que implica la veracidad de la información ofrecida al contribuyente por medio de la orientación, que dará como consecuencia una disminución en el número de inconformidades y permitirá mejorar la imagen del servicio de orientación.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA Romero, Miguel

Compendio de Derecho Administrativo

Porrúa

Primera edición

México, 1996.

ACOSTA Romero, Miguel

Derecho Administrativo Especial

Tomo II

Porrúa

Primera edición

México, 1999.

ACOSTA Romero, Miguel

Teoría General del Derecho Administrativo

Porrúa

Decimocuarta edición

México, 1999.

ARILLA Vila, Manuel

Derecho Fiscal Económico de la Empresa

Cárdenas editor y distribuidor

México, 1981.

BUEN L., Néstor de

Derecho del Trabajo

Porrúa

Décima edición

México, 1997

BURGOA O., Ignacio

Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo

Porrúa

Quinta edición

México, 1998.

CARRANCA y Trujillo, Raúl

Derecho Penal Mexicano

Porrúa

Vigésima edición

México, 1999.

DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto

Principios de Derecho Tributario

Pac

México, 1985

**ESTA TESTIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

FAYA Viesca, Jacinto

Administración Pública Federal

Porrúa

Segunda edición

México, 1983.

FRAGA, Gabino

Derecho Administrativo

Porrúa

Trigesimoctava edición

México, 1998.

GALINDO Garfias, Ignacio

Estudios de derecho Civil

Porrúa

Tercera edición

México, 1997.

GARZA, Sergio Francisco de la

Derecho Financiero Mexicano

Porrúa

Decimoctava edición

México, 1999.

GUTIÉRREZ y González, Ernesto

Derecho Administrativo y Derecho Administrativo de Estilo Mexicano

Porrúa

México, 1993.

MARTÍNEZ Almazán, Raúl

Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano

México, 1988.

MOTO Salazar, Efraín

Elementos del Derecho

Porrúa

Cuadragésimocuarta edición

México, 1998.

PALLARES, Eduardo

Diccionario de Derecho Procesal Civil

Porrúa

Vigesimoquinta edición

México, 1999

PAVÓN Vasconcelos, Francisco

Manual de Derecho Penal Mexicano

Porrúa

Decimoséptima edición

México, 1999

PORRÚA Peña, Francisco

Teoría General del Estado

Porrúa

Trigésima edición

México, 1998.

QUINTANA Valtierra, Jesús; ROJAS Yáñez, Jorge

Derecho Tributario Mexicano.

Trillas

Tercera edición

México, 1997.

ROJINA Villegas, Rafael

Compendio de Derecho Civil. Teoría General de las Obligaciones.

Porrúa

Vigésimoséptima edición

México, 1999.

SERRA Rojas, Andrés

Derecho Administrativo

Porrúa

Decimonovena edición

México, 1998.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Código Fiscal de la Federación

Código Civil del Distrito Federal

Código Penal del Distrito Federal

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Manual de Funciones de la Orientación Fiscal y Módulos de Recepción de Documentación de los Servidores Públicos