



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN**

**LA NECESIDAD DE ESTABLECER EN EL CÓDIGO
FISCAL DE LA FEDERACIÓN Y EN LA LEY
ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE
JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, UNA
DEFENSORÍA DE OFICIO.**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE :
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
PEDRO SANDOVAL MARTÍNEZ



ASESOR: LIC. GUSTAVO JIMÉNEZ GALVÁN

MÉXICO

2005

m 344438



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.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la
Unidad a difundir en formato electrónico e internet el
contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE Pedro Sandoval
Martinez

FECHA: 28 - abril - 05

FIRMA: Pst

Introducción.	I
----------------------	----------

CAPÍTULO 1

Generalidades de la defensoría de oficio.

1.1.	Antecedentes históricos de la defensoría de oficio.	
1.1.1.	Origen y evolución en el ámbito internacional.	1
1.1.2.	La defensoría de oficio en el sistema jurídico mexicano.	2
1.2.	Concepto y marco teórico de la defensoría de oficio.	11
1.2.1.	Concepto.	12
1.2.2.	Finalidad.	16
1.2.3.	Naturaleza jurídica.	23
1.3.	El sistema de la defensoría de oficio.	27
1.3.1.	En materia civil.	28
1.3.2.	En materia penal.	32
1.3.3.	En otras materias.	35

CAPÍTULO 2

El Derecho Tributario y los sistemas de justicia tributaria.

2.1. Las contribuciones como sustento del sistema tributario.	44
2.1.1. Concepto de contribuciones.	45
2.1.2. Finalidad de las contribuciones.	51
2.1.3. La potestad tributaria.	
2.1.3.1. Concepto.	53
2.1.3.2. Alcance.	54
2.1.4. Principios que rigen las contribuciones.	55
2.1.4.1. Principio de simplicidad y claridad.	56
2.1.4.2. Principio de capacidad de pago.	57
2.1.4.3. Principio de competencia, fundamentación y motivación.	58
2.1.4.4. Principio de no hacerse justicia el fisco por sí mismo.	59
2.1.4.5. Principio de prohibición de multas fiscales excesivas y de la facultad económica-coactiva.	60
2.2. Los sistemas de justicia tributaria.	
2.2.1. Concepto.	61
2.2.2. Clasificación.	62
2.2.3. Análisis del Sistema Contencioso Administrativo	64
2.2.3.1. Características.	
2.2.3.2. Procedimiento Contencioso Administrativo.	66
2.2.4. Intervención de la defensoría de oficio	

en el Procedimiento Contencioso Administrativo del Distrito Federal.	68
-------------------------------------------------------------------------	----

CAPÍTULO 3

La necesidad del establecer en el Código Fiscal de la Federación y en el Reglamento del Tribunal federal de Justicia Fiscal y Administrativa, una defensoría de oficio.	69
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------

3.1. Planteamiento del problema.	
3.1.1. En atención al incumplimiento de los principios que rigen las Contribuciones.	70
3.1.2. En atención de la complejidad del procedimiento Contencioso Administrativo.	74
3.2. Propuesta de reforma.	
3.2.1. Justificación para determinados grupos sociales.	75
3.2.2. Alcance de la propuesta.	
3.2.2.1. Redacción de los artículos Correspondientes.	77
Conclusiones.	82
Bibliografía.	87

INTRODUCCIÓN

La defensoria de oficio es un elemento indispensable para la nivelación de la balanza de la justicia, pues si bien es cierto que dicha institución no se encuentra en el grado óptimo para la defensa del particular que la requiere, la falta de ella acarrearía grados máximos de desigualdad. El sistema jurídico mexicano necesita de esta institución debido a sus constantes fallas.

Partiendo de la importancia y la loable finalidad de la Institución de la Defensoría de Oficio, cuya intervención es indispensable para la impartición de justicia y cuyos resultados pueden observarse en materias como la civil o la penal, es necesario analizar la falta de ella en materia Fiscal Federal, donde la indefensión del contribuyente puede ser tanta como las materias antes mencionadas.

La actividad fiscalizadora del Estado ha dado lugar en un sinnúmero de ocasiones a errores y arbitrariedades hacia el contribuyente, el cual se encuentra imposibilitado por la escasa cultura en la materia, la falta de recursos o por que suele suceder que el importe de la multa, por ilegal que ésta sea, es menor al de los honorarios de un abogado. Se debe recordar además que parte de la justicia tributaria se encuentra retenida por el Estado y que la normatividad emitida por el mismo incumple principios como el de simplicidad de la ley, por el cual la norma debe ser de fácil entendimiento al particular.

En este sentido es importante que se tome en cuenta que el Sistema Fiscal Mexicano se basa en la autodeterminación de impuestos y suele suceder que el contribuyente no emita una

correcta declaración de sus ingresos, haciéndolo en forma menor, en cuyo caso las sanciones no se hacen esperar, pero también tenemos el supuesto de que pague indebidamente, caso en que la devolución de dicha cantidad nunca se hace oficiosamente colocando en un verdadero aprieto al contribuyente, quien no siempre resulta culpable de tales errores, ni tiene los suficientes conocimientos para resolverlos.

En el presente trabajo se pretende dar a conocer el surgimiento y objetivos de la Defensoría de Oficio como Institución, las generalidades y dificultades que revisten al Procedimiento Contencioso Administrativo y, finalmente, plantea el problema que da origen al título, enfatizando las irregularidades del fisco y las necesidades del contribuyente, haciendo una propuesta de reforma en el Código Fiscal de la Federación y en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Su realización debe considerarse como una solución cuyos beneficios podemos observar en el Sistema Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

CAPÍTULO 1

Generalidades de la defensoría de oficio.

El objetivo principal del presente capítulo consiste en ofrecer una visión clara del surgimiento de la defensoría de oficio en el mundo y su evolución hasta nuestros días, otorgando un estudio especial a su presencia en los Estados Unidos Mexicanos. Además se proporciona información correspondiente al funcionamiento de dicha institución, siendo punto de partida indispensable para el estudio del tema que titula el presente trabajo. De esta forma se obedece al método deductivo planteado.

1.1. Antecedentes históricos de la defensoría de oficio.

Este es el título que describe históricamente, en diversos ámbitos, el surgimiento de la defensoría de oficio. Se detallan algunos aspectos importantes para su eficaz comprensión.

1.1.1. Origen y evolución en el ámbito internacional.

Es en el ocaso del Imperio Romano donde encontramos la primera institución de esta figura.

Una vez que el Emperador Caracalla, que gobernó del año 211 al 217, otorgó la ciudadanía a todos los habitantes de Roma, retiró la autonomía a las provincias, igualó las leyes y llamó a toda entidad urbana *civitates*. Así se agravó un problema de funcionarios que incurrieran en incontables excesos y se demarcó cada vez más a las clases ricas y pobres.

Avanzado el siglo IV (ya dividido el Imperio Romano), los emperadores Valente y Valentiniano, de oriente y occidente respectivamente, tomando en cuenta la opresión sufrida por los humildes y los plebeyos de parte de quienes ostentaban el poder y temiendo la efervescencia de aquéllos, crearon a los funcionarios llamados *defensores civitatis* o *civitatum*; esta figura tenía el encargo de defender los intereses de los desvalidos y el reclamo contra las violencias y demasías de los funcionarios o poderosos.

Al principio el nombramiento derivaba del gobierno y era como un defensor judicial, defensor de oficio o "abogado de pobres", siendo este nombre el que pudiera significar más de acuerdo a sus funciones y el cual se ocupa actualmente en diversas legislaciones.¹

¹Vid Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo VI, Ed Driskile S.A. Buenos Aires 1975. Pág. 89. Nota: En países como Argentina se puede encontrar la institución denominada *defensa de pobres*, sin embargo en nuestra legislación no existe dicho nombre.

Por tanto, en el periodo marcado como inicio de la defensoría de oficio, más que una cuestión de garantía para el pueblo, se encuentra una forma de mantenerlo tranquilo, se evitó una rebelión por las inminentes injusticias, finalidad muy distinta a la que se tiene contemplada únicamente con el nombre. En este sentido es criticable la forma en que se dio el surgimiento, en un Imperio que proporcionó tantas bases para las legislaciones contemporáneas.

Posteriormente se fue tergiversando la función de este tribuno de la plebe. La elección ya no era del gobierno, sino popular, se les concedió jurisdicción sobre los litigios de menor cuantía, así como una reducida jurisdicción criminal. Poco a poco evolucionó, por virtud de las circunstancias, en un funcionario administrativo y judicial y en los últimos tiempos del Imperio, se le reconoce el derecho de designar tutores y pronunciarse con potestad de magistrado judicial en las causas de menor cuantía.²

Se deduce que el engranaje de funcionarios romanos absorbió incluso a esta figura, quitándole su autonomía y demeritando su actitud altruista.

² Idem.

Ahora analizaremos algunos sistemas jurídicos representativos y determinantes para nuestra Nación que -está por demás decirlo- derivan del Derecho Romano, ya que sería una labor excesiva el estudio de sistemas que no son determinantes para el estudio del presente trabajo.

La Institución de la Defensoría de Oficio sufrió transformaciones y fue perfeccionándose con el tiempo. Es conveniente para el presente trabajo hablar de España, donde se ocuparon de proveer que el inculpado tuviera defensor para que estuviese presente en todos los actos del proceso; en *el Fuero Juzgo* y en la *Nueva Recopilación* (Ley III, Tit.23, lib. 5), se facultaba a los jueces para que apremiasen a los abogados del Foro y a los profesores de Derecho, a fin de que destinasen parte de sus horas de trabajo diario a la defensa de los pobres y desvalidos; y la ley de Enjuiciamiento Criminal del 14 de septiembre de 1882, dispone que los abogados a quienes correspondía la defensa de pobres no podían excusarse de ella, a no ser que existiese un motivo personal y justo avalado, según su prudente arbitrio, por los Decanos, donde los hubiese o, en su defecto por el Juez o tribunal en que debieren desempeñar su cometido.

Las organizaciones y colegios de abogados tenían la obligación de señalar periódicamente a algunos de sus miembros para que se

ocupasen de la asistencia gratuita de los menesterosos. Desde entonces se les llamó defensores de pobres y se reconoció el beneficio de pobreza, señalando el procedimiento para obtenerlo. Dichas disposiciones estuvieron vigentes en el Virreinato desde antes de la proclamación de la Independencia de México y se condensaron en la Providencia de la Real Audiencia de 21 de octubre de 1796, donde se distinguía entre el derecho de defensa y el beneficio de pobreza en los juicios criminales. El artículo 118 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal Español dispone que los procesados deberán ser representados por Procurador y defendidos por Letrado, los cuales podrán ser nombrados desde que sea notificado el auto de formal procesamiento, y si no los nombrasen por sí mismos o no tuviesen aptitud legal para verificarlo, se les deberá designar de oficio siempre que lo soliciten dichos procesados.³

España muestra el cambio que sufre la institución, pues se instaló ya como una garantía para el procesado, pero resalta el hecho de que dicha garantía únicamente resulte beneficiosa en el área penal, dejando de lado las demás materias, que ameritan igualmente el beneficio que se está creando.

³Vid GONZÁLEZ BUSTAMANTE, Juan José. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. 9ª ed. Ed. Porrúa. México, 1995. Págs. 11 y 12.

Pasemos a examinar Francia, donde La Asamblea Constituyente, al expedir las leyes que regulan en el Procedimiento Penal -el 29 de septiembre de 1791-, dio origen al principio de que la defensa es obligatoria. Desde el interrogatorio, el acusado tenía derecho a nombrar defensor, y si se negaba, el juez debía proveer al nombramiento, bajo pena de nulidad de lo actuado. Esta garantía fue consagrada en los Derechos del Hombre y del Ciudadano, y son:

1° Libertad ilimitada en la expresión de la defensa. (- - -) 2° Obligación impuesta a los jueces para proveer al acusado un defensor, en caso de rehusarse a designarlo. (- - -) 3° Obligación impuesta a los profesores de Derecho y abogados, para dedicar parte de las horas de su trabajo a la atención de la defensa de los pobres de solemnidad. (- - -) 4° Prohibición absoluta a las autoridades judiciales para compeler de algún modo a los acusados a declarar en su contra. (- - -) 5° Derecho reconocido al inculcado para la designación del defensor desde el momento en que es detenido. (- - -) 6° Derecho del defensor para estar presente en todos los actos procesales, sin que pueda vedársele el conocimiento de las actuaciones practicadas a partir de la iniciación del procedimiento. (- - -) 7° Obligación impuesta a las autoridades judiciales de recibir las pruebas que ofrezca el acusado dentro de los términos señalados para su admisión, estableciéndose como excepciones que las pruebas confesional, documental y la inspección judicial y reconstrucción de hechos pueden rendirse hasta la audiencia que precede al fallo, siempre que concurran causas bastantes que demuestren que la prueba no fue presentada en el periodo del sumario por causas ajenas a la voluntad del promovente. (- - -)

) 8º Obligación de las autoridades de auxiliar al inculpado para obtener la declaración de personas cuyo examen solicite.⁴

1.1.2. La defensoría de oficio en el sistema jurídico mexicano.

Para hablar de la presencia y cambios sufridos por nuestro sistema jurídico, debemos determinar los momentos significativos que tuvo la defensoría de oficio y son los siguientes:

- a) Tenemos como primeros antecedentes del sistema de defensoría de oficio mexicano justamente las leyes que implantó España durante el Virreinato, de lo que se habló anteriormente.⁵
- b) En el Derecho Mexicano aparece en la Constitución de 1857, cuando se integran los derechos del hombre en nuestra Carta Magna, entre ellos la defensoría de oficio, más precisamente en su Título I.⁶
- c) Más tarde, en el año de 1917, el Presidente Venustiano Carranza integra los derechos a la

⁴ Ibidem. Págs. 12-13.

⁵ Vid. Supra. Apartado 1.1.1 del presente trabajo de investigación.

Constitución vigente, bajo el concepto de garantías individuales.⁷ Este cambio, más que complementar los derechos de los particulares, lo que hace es personalizarlos, hacerlos propios.

- d) Actualmente existen diversos organismos que se encargan de la defensoría de oficio en diversas materias y los podemos ubicar en el ámbito local o federal, como oficinas de defensoría (es el caso de materias como la civil o penal) o como procuradurías, que prestan servicios de asistencia. Estas son: 1. La Procuraduría de la Defensa del Trabajo. 2. La Procuraduría Agraria. 3. Procuraduría Federal del Consumidor. Además de los mencionados existen: a) La Procuraduría de Defensa del Menor y de la Familia, dependiente del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF); b) El Bufete Jurídico Gratuito, dependiente de la Facultad de Derecho de La Universidad Nacional Autónoma de México; c) La Procuraduría de la Juventud, dependiente del Consejo

⁶ Vid. PALAVICINI, Félix. Historia de la Constitución de 1917. Tomo I. 5ª ed Ed Porrúa. México 1987. Págs. 144 y 145.

⁷ Ibidem. En este orden de ideas, se deduce que el surgimiento de los derechos del hombre es fundamental para instituir y plasmar la defensoría de oficio en la Constitución y que el cambio sufrido de las Constituciones de 1857 a 1917 es meramente nominativo.

de Recursos para la Atención de la Juventud (CREA),
como lo comenta Eduardo Jonson Okhuysen⁸

El sistema de defensoría de oficio federal depende de la Ley de Defensoría Pública (publicada en el D.O. el 28 de mayo de 1998), que abroga la Ley de Defensoría de Oficio Federal del 14 de enero de 1922. Además, para el fuero de guerra existe la defensoría de oficio militar, reglamentada en los artículos 50 a 56 del Código de Justicia Militar de 1933.

Por su parte, la defensoría de oficio local vive amparada por los ordenamientos locales de cada Entidad Federativa. En el Distrito Federal, región que se tomará más en consideración por dar una mayor precisión al presente trabajo, cabe destacar que:

(...)al crearse el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en 1971, la defensoría de oficio ha tenido que extender sus servicios a esta materia, tal como lo previene el artículo 64 de la Ley del Propio Tribunal.⁹

⁸ Vid. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo I. 13ª ed. Ed. Porrúa. México, 1994. Pág. 856.

⁹ Ibidem. Pág. 855

Pero miremos al pilar de nuestro sistema jurídico. Nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 20, garantiza la presencia del defensor de oficio al mencionar:

artículo 20. En todo proceso de orden penal tendrá el inculpado las siguientes garantías:

IX. "(...) tendrá derecho a una defensa adecuada, por sí, por abogado, o por persona de su confianza. Si no quiere o no puede nombrar defensor, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor de oficio."

El artículo anterior, complementándose con las garantías de legalidad, audiencia y de gratuidad de la impartición de justicia consagradas en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, imprimen la legal actuación en el sistema jurídico mexicano y pone de manifiesto en primer término que todo acto de autoridad debe provenir de una Ley y que cualquier alteración al orden legal debe ser restablecida, bien sea por indebida o arbitraria aplicación o por inaplicabilidad en su caso, voluntaria o involuntariamente por parte de las personas que ejercen la autoridad, en cuyo caso los particulares afectados ejercerán su derecho de defensa y como consecuencia del mismo, su acceso a la impartición

de justicia, por lo que podrán acudir a los órganos instituidos para tal fin.¹⁰

Cabe destacar la marcada preferencia -aunque hasta cierto punto justificada- que tiene el legislador hacia la materia penal, pues la Ley Fundamental da origen a la defensoría de oficio como un derecho que tiene el imputado y de esta apreciación deriva hacia las demás materias con ciertas diferencias que se analizarán con posterioridad.

Así pues, a grandes rasgos, se ha realizado una introducción a los diversos sistemas de defensoría de oficio en el sistema jurídico mexicano, mismos que se examinarán con detalle posteriormente.

1.2. Concepto y marco teórico de la defensoría de oficio.

En este título se pretende ampliar el conocimiento general que se tiene de la defensoría de oficio. Se ofrecerán diversos conceptos doctrinarios y se estructurará uno propio que incluya y complemente los elementos que ofrecen los diversos autores, de acuerdo a nuestra realidad actual.

¹⁰ VILLALOBOS, María del Consuelo, Tribunal Fiscal de la Federación Cincuenta años al Servicio de México. Tomo V. México 1988. Págs. 632-634.

1.2.1. Concepto.

Etimológicamente, estos vocablos son de origen latino: *defendere*, que significa defender, “rechazar”, “proteger”¹¹ y *oficiositas*, que es la “diligencia en el cumplimiento de los deberes de amistad”.¹² Por lo tanto, el origen mismo de la palabra dota a la figura de un carácter obsequioso.

El Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, define a la defensoría de oficio como:

La institución pública encargada de proporcionar los servicios de asistencia jurídica gratuita a las personas que, careciendo de recursos económicos suficientes para cubrir los honorarios de un abogado particular, se vean precisados a comparecer ante los tribunales como actoras, demandadas o inculpadas.¹³

El anterior concepto nos hace suponer una comparación muy acertada con lo que en otros regímenes se conoce como defensa de pobres o defensa por pobre, que se traduce como el derecho que asiste a los particulares que actúan como partes en un juicio y que no

¹¹Enciclopedia Salvat. Diccionario. Tomo IV. Salvat Editores, S.A. México, 1984. Pág. 1015.

¹²Ibidem. Tomo 9. Pág. 2439

¹³ed. 15. Ed. Porrúa. México, 2001. Pág. 854.

cuentan con recursos económicos para la contratación de un especialista, por lo que el Estado les proporciona uno, absorbiendo los honorarios de aquél. Este sistema tiende a lograr la igualdad ante la ley y el acceso a la justicia.¹⁴

Sin embargo, debemos tomar en cuenta que nuestro sistema jurídico no ofrece el servicio de un defensor pagado por el Estado (resaltando esta característica, pues se debe recordar que la palabra gratuidad es simbólica, pues en realidad lo paga el contribuyente) sólo a quien no tenga posibilidad de pagar los servicios de un abogado particular, sino que la garantía de defensa consagra que por el mero hecho de no nombrar defensor, sin distinguir razones, le será otorgada una defensa adecuada, apercibiendo que de no hacerlo de esta manera, las actuaciones carecerán de validez.

Así, la administración de justicia resulta completa, pues de la misma forma que la ley prohíbe a cualquiera de las partes hacerse justicia por su propia mano, sí tienen en cambio, derecho a que los tribunales les hagan justicia, estando como parte de ésta una defensa adecuada.

¹⁴Cfr. CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, ed.12. Ed. Heliasta S.R.L. Argentina, 1979.

La Ley de Defensoría de Oficio del Distrito Federal, en su artículo 8°, define al defensor de oficio de la siguiente manera:

Artículo 8°. Por Defensor de Oficio se entiende al servidor público que posea tal designación, y que tiene a su cargo la asistencia jurídica de aquellas personas que no tienen una defensa legal particular.

Por su parte, Marco Antonio Díaz de León define al defensor de oficio como el "(...)funcionario del Estado que presta el servicio de defensa gratuita a los procesados que carecen de recursos económicos o que no hacen designación de defensor particular."¹⁵

Ahora tenemos ya los elementos necesarios que imprimen los diversos doctrinarios para conceptuar la defensoría de oficio. Pasemos a analizar los elementos comunes de dichos conceptos para obtener la concepción propuesta, que nos servirá de base en los apartados posteriores:

1. Institución Pública: Por que "es un conjunto de normas de igual naturaleza que busca regular un todo orgánico y persiguen una misma finalidad".¹⁶ Es decir, el conjunto de

¹⁵ Diccionario de Derecho Procesal Penal. Tomo I. Ed Porrúa, México, 1997. Pág. 1348

¹⁶ ROJINA VILLEGAS Rafael. Derecho Civil Mexicano. Ed Porrúa. México, 1995. Pág. 859.

normas o la normatividad existente se dirige a un fin común; en este caso, la defensa de los particulares que lo requieran.

2. Gratuidad: Para esta figura no existe diferencia entre los diversos sistemas pues todos implican una gratuidad, característica fundamental para que logre operar, como lo señala la Ley Federal de defensoría Pública en su artículo segundo: "El servicio de defensoría pública será gratuito." Sin embargo, cabe destacar que la gratuidad con la que ampara la defensoría de oficio únicamente suple la presencia del procurador, no los gastos originados por el juicio, situación que impide en muchos casos las actuaciones a personas que no tienen acceso a tales gastos. De esta manera, en cierto modo existen personas que no tienen acceso al derecho.
3. Servicio público: Porque proviene del Estado y está dirigido a la población, sin olvidar que se subsidia por la recaudación.
4. Derecho: Porque está incluido en nuestra Constitución como un derecho fundamental de entre los que se llaman Garantías Individuales.

De tal manera se considera que un concepto más adecuado para la defensoría de oficio, por lo menos en lo que respecta a nuestro ámbito de estudio, es el siguiente: la Institución pública que presta el servicio de asistencia jurídica gratuita a las personas que, siendo partes en una controversia jurídica, dejen de nombrar un defensor, ya porque no sea su voluntad hacerlo, ya porque su economía no permita la contratación de dicho defensor.

El anterior concepto se ocupa de la imposibilidad de que opere la *cuota litis*, por la que los servicios del profesionista deben de ser remunerados por el cliente, así como de la casuística de que sin razón aparente se niegue la parte beneficiada a nombrar defensor.

1.2.2. Finalidad.

Teniendo un concepto aceptable de la defensoría de oficio podemos vislumbrar su finalidad.

Como principio, la defensa tiene a su cargo la representación legal de una persona, sin llegar a ser nunca parte en el juicio -pues sólo representa a una de ellas-. Sin embargo no es un simple mandatario, sino que integra la tutela de su representado, pues es el

defensor quien tiene la libertad de establecer el sistema para defenderlo.¹⁷

Un defensor debe realizar lo que considere mejor para la defensa de su cliente; esta autonomía del defensor incrementa la facilidad para cumplir óptimamente con su labor, pues quien requiere su servicio tiene una previa confianza de ser defendido correctamente. Esto sin contar con que muchos defendidos no cuentan con conocimientos jurídicos que les permitan criticar las decisiones de un técnico del derecho.

En cuanto a la materia civil, el artículo 46 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal a la letra dice:

Artículo 46. Será optativo para las partes asistir asesoradas a las audiencias previas y de conciliación y de pruebas y alegatos, y en este supuesto los asesores deberán ser licenciados en derecho, con cédula profesional y en legal ejercicio de su profesión. En caso de que una de las partes se encuentre asesorada y la otra no, el juez deferirá la audiencia correspondiente por una sola vez, y lo hará del conocimiento de la Defensoría de Oficio, para que provea la atención de dicha parte en los trámites subsecuentes del juicio.

¹⁷Vid. MOLIÉRAC, J. Iniciación a la Abogacía, 3ª ed. Ed. Porrúa. México, 1990, pag 235

En materias como la civil, la Institución de la defensoría de oficio encuentra su justificación en evitar la parcialidad en una controversia jurídica, pues el hecho de que una persona se encuentre asesorada y defendida por un profesionista, el cual recibe honorarios por esta labor, supone una diferencia muy grande con una persona que no cuente con tal recurso. De esta manera, puede darse la situación de que una de las partes se encuentre profesionalmente defendida y la otra no, o que ninguna de las dos lo esté, lo que provocaría indiscutiblemente que no se comprenda adecuadamente el juicio y que por ende la sentencia pueda libremente carecer de legalidad. En este caso el Estado tiene la obligación de asistir a la parte o a las partes que no cuentan con este tipo de defensa, cuando así lo soliciten, garantizando la legalidad del procedimiento.

Sin embargo, el artículo 46 del citado ordenamiento, no resulta del todo congruente con los requisitos que menciona el artículo 15 de la Ley de Defensoría de Oficio del Distrito Federal, que son:

Artículo 15. Para ser Defensor de Oficio se requiere: (- - -) I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos; (- - -) II. No tener más de 60 años de edad, ni menos de 21 el día de la asignación (- - -) III. Ser Licenciado en Derecho con título legalmente expedido y registrado en la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública. (- - -) En materia Civil y del Arrendamiento Inmobiliario, deberá al menos ser

pasante de la citada profesión y contar con la autorización vigente expedida por la citada Dirección General de Profesiones, prevista en la Ley Reglamentaria del artículo 5º. Constitucional, relativo al ejercicio de las Profesiones del Distrito Federal. (- - -) IV. Acreditar no haber sido condenado por delito intencional, sancionado con pena corporal, y (- - -) V. Acreditar el examen a que se refiere el artículo 9º de la presente ley.

La obligatoriedad de ser Licenciado en Derecho inscrita en el artículo 46 del Código de Procedimientos Civiles, no concuerda con el artículo que se acaba de citar, en el que basta ser pasante de la citada profesión, de lo que se desprende que una persona procurada por un defensor de oficio no tiene la garantía de ser defendido por una persona con el mismo grado que el procurador de su contraparte, si ésta ha pagado un defensor.

Pasando a la materia penal, donde tiene origen la institución y donde el imputado se encuentra definitivamente solo frente a un sinnúmero de elementos que buscan su culpabilidad, la defensoría de oficio tiene como cometido emplear los elementos necesarios para defender la postura del necesitado. Cabe decir que es precisamente en esta materia donde más logra identificación la defensoría de oficio, pues por estar en peligro la libertad es inmediata la urgencia de recibir ayuda. Al respecto hacemos mención del siguiente criterio aislado en materia penal citado por la Primera Sala del Tribunal

Superior de Justicia de la Nación, bajo el número de registro 310, 351, localizada en el tomo LVII, página 2904 del Semanario Judicial de la Federación y que a la letra dice:

DEFENSOR DE OFICIO, CUANDO SE DEBE NOMBRAR AL ACUSADO. (- - -) Conforme a la fracción IX del artículo 20 constitucional, el acusado tiene la garantía de ser oído en defensa, por sí o por persona de su confianza o por ambos, según su voluntad; y únicamente cuando no tenga quien lo defienda o no quiera señalar defensor, se le presentará la lista de defensores de oficio para que elija el que o los que le convengan, y será requerido para hacer la designación, bajo el apercibimiento de que el juez le nombrará uno de oficio. Por consiguiente, cuando el acusado haya designado persona de su confianza para que lo defienda, solamente aquélla debe participar en el proceso, sin que sea permitido que el juez, de oficio, dé intervención o admita las gestiones de algún individuo que no haya sido señalado con ese carácter por el procesado (...).

De lo anterior se desprende que la defensoría de oficio tiene el vital cargo de otorgar un profesionista, un técnico jurídico que defienda los intereses de las personas que no cuenten con un defensor particular, cualquiera que sea el motivo de su ausencia, para garantizar la legalidad en los procedimientos de diversas materias, que son aquellas en que el Estado considera indispensable su existencia. Técnico que sin embargo podría no contar con título de

licenciado en derecho (hecho que en esta materia puede ocurrir aun con un defensor pagado), a diferencia de la materia civil, como lo menciona el siguiente criterio aislado, citado por acuerdo de la Primera Sala del Tribunal Superior de Justicia, bajo el número de registro 292, 786, localizada en el tomo CXXXI, página 284 del Semanario Judicial de la Federación y que a la letra dice:

DEFENSORES DENTRO DEL JUICIO PENAL, NO PUEDE EXIGIRSE LA CALIDAD DE ABOGADOS CON TÍTULO A LOS. (- - -) La Constitución establece lineamientos generales y son las leyes reglamentarias las que puntualizan la forma de operancia de las garantías; pero ello no significa que la Ley secundaria pueda contradecir el espíritu del mandato constitucional. En tratándose de la garantía consignada en la fracción IX del Artículo 20 Constitucional, debe decirse que es rígida en beneficio del procesado y que la calidad del abogado no se exige al defensor dentro del juicio penal; lo que no podrá hacer el defensor nombrado en las condiciones señaladas, es ostentarse como abogado, pero sí defensor a quien se le encomendó la misión. Las leyes que reglamentan el ejercicio de profesiones no pueden derogar disposiciones de jerarquía indiscutiblemente superior como son las consignadas en la Constitución y debe decirse que las leyes que reglamentan el ejercicio que requieren título legalmente expedido comprenden, indiscutiblemente, la abogacía, pero también es verdad que debe diferenciarse entre el ejercicio habitual de esta profesión, ostentándose como abogado quien no lo es, o bien llevando a cabo funciones propias del abogado quien no tiene el título correspondiente, y la defensa que lleva a cabo quien, por cualquier

motivo, es acreedor a la confianza del procesado. La inconstitucionalidad declarada por el Juez en el caso sujeto a su jurisdicción tuvo como base de imposibilidad constitucional de que se coarte el derecho de defensa, pero no significa que se permita el ejercicio profesional habitual y ostentadamente a quien no tiene el título exigido por las leyes reglamentarias correspondientes, las que únicamente desarrollan el pensamiento constitucional contenido en el párrafo último del artículo 4º de la Constitución Política de la República, pero no tienen por que invadir la esfera de garantías consignadas a favor del acusado en el artículo 20 de la propia Ley Fundamental.

Por otra parte, es menester hacer hincapié en que la institución de la defensoría de oficio no tiene como finalidad un bienestar a nivel únicamente particular si tomamos en cuenta infraestructura que conlleva. Por el contrario, es claro el beneficio que recibe la colectividad con un técnico del Derecho para aquel que lo necesite, dejando en claro que el término *técnico* no supone únicamente la característica de ser un abogado titulado, sino aquella persona que tiene los conocimientos necesarios para sostener la defensa del procesado.

Es ésta su finalidad principal, sin tomar en cuenta los beneficios secundarios que acarrea la creación de un sistema, como lo es la fuente de empleos que representa, por nombrar alguno.

Atendiendo a lo anteriormente expuesto se entiende la evolución que ha sufrido desde su inicio, la cual ha fomentado, en un sistema jurídico corrompido como el mexicano, un auxilio sumamente importante en la impartición de justicia. Pero su mayor alcance lo tenemos al existir en diversos ámbitos legales y no sólo en el área penal, donde surgió, pues tan útil y necesaria en todas las áreas, y esto no se tomó en cuenta en la antigüedad.

1.2.3. Naturaleza jurídica.

En este apartado se intenta proporcionar un panorama de la defensoría de oficio desde tres puntos de vista: como un derecho fundamental, como una institución y como un servicio público. De la siguiente forma:

a) Atendiendo nuevamente a la modalidad del método deductivo, se debe iniciar demostrando el origen de la defensa en general, para lo cual se toma nota de las definiciones de diversos autores y se llega a la conclusión de que se habla de un derecho, más concretamente, un derecho fundamental. Lo anterior, por encontrarse plasmado en nuestra Carta Magna, amparado en lo que se ha llegado a conocer como garantías individuales. Éste sería el primer antecedente de la figura que queremos desentrañar.

Atendiendo a esta tesis tenemos definiciones que la apoyan. Tal es el caso de las siguientes:

1. Defensa "Es el derecho de toda persona sobre la cual se ejercita una acción, de repeler ésta, demostrando su falta de fundamento".¹⁸

2. Según Guillermo Cabanellas, la defensa es:

(...)el derecho de las partes o del reo, según se trate de asuntos civiles o criminales, para elegir con toda libertad la asistencia profesional que deseen. Como garantía se proclama en todas las Constituciones y se regula en todos los ordenamientos procesales".¹⁹

Ahora bien, desde el punto de vista jurídico se puede decir que la defensoría de oficio es una institución.

En sentido general, el significado de institución, según el diccionario Salvat es el de "(...) toda entidad u organización con un

¹⁸ Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana. Tomo XVII. Espasa, Calpe, S.A. Madrid. 1973. Pág. 1274.

¹⁹ Op. Cit. Tomo II. Pág.. 510.

personal dirigente y un lugar o sede, constituida para la consecución de un fin determinado.”²⁰

A este respecto cabe mencionar que el establecimiento de una sede, en sentido estricto, no es una condicionante que determine la existencia de una institución, es decir, sólo se apresta para la consecución de un fin determinado, como es la defensa de determinadas personas. Tiene un personal dirigente y personal de distintas áreas, pero no es necesario que se encuentre en un lugar específico; por el contrario, mientras en mayor número de lugares se cuente con su presencia, mayor será la presencia de su actuación y así se garantizará mejor su actuación.

Para Rafael Rojina Villegas, “(...)la institución jurídica es un conjunto de normas de igual naturaleza que busca regular un todo orgánico y persiguen una misma finalidad.”²¹

Esta definición parece más certera; sin embargo, olvidamos el proceso de creación del órgano. Tomando esto en consideración, podremos estructurar un concepto más completo, como el siguiente: institución es el órgano que tiene vida propia, en razón de una idea conjunta y con efectos permanentes, cuya organización le permite

²⁰ Op. Cit. Tomo 11. Pág 3019.

²¹ Op. Cit.

cumplir un fin dirigido por un ente de poder y cuya constitución dependerá de un procedimiento. De esta forma, al ser creada la institución por un poder constituyente, éste le delega determinadas responsabilidades para lo cual fue creada, lo que será el fin dirigido; así mismo puede tener cierta autonomía, por lo que se menciona que tendrá vida propia aunque sólo para las labores delegadas.

Ahora sólo falta analizar lo correspondiente la punto de vista en que es un servicio público. Al respecto tenemos el siguiente concepto de servicio público:

Servicio público.- Competencia específica del Estado moderno, el cual -mediante un régimen de organización de Derecho Público (por lo común), o privado - realiza prestaciones útiles (p. Ej., servicios de registros), proporciona bienes (suministros diversos) y servicios (p. Ej., transportes, telecomunicación) a los particulares y a la colectividad en virtud de las exigencias que cada Estado considera de inmediato interés público.²²

En este sentido, podemos ubicar a la defensoría de oficio dentro de los parámetros de esta definición, pues como primer punto, tenemos que depende del Estado moderno, ya que es subsidiado por el mismo; como segundo punto tiene un régimen de organización de

²² Diccionario Salvat. Op.Cit.

Derecho Público; como tercer punto se tiene que realiza un servicio útil a los particulares que lo soliciten; y como cuarto punto, se considera de inmediato interés público.

Así, la defensoría de oficio, al ser parte de la garantía de defensa, lo debemos reconocer como un derecho fundamental que tienen todas las personas sujetas a la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Además, conforme ha ido evolucionando y atendiendo a su categoría de órgano, debe tomarse en cuenta su naturaleza de institución. Lo anterior sin olvidar el interés público que lo caracteriza y por el cual se considera un servicio público. Es en estos tres ámbitos donde se hace partícipe la defensoría de oficio y que deben reconocerse como su naturaleza.

La tesis anterior es apoyada por las definiciones más comunes de la defensoría de oficio, que como vimos anteriormente, es tomada siempre como un derecho o como una institución.²³

1.3. El sistema de la defensoría de oficio.

En el presente título se describirá la organización de la institución en comento en las diversas áreas del Derecho, situándonos en el

²³ Vid. Supra. Apartado 1.2.1. del presente trabajo de investigación.

Distrito Federal como región representativa de todo el Estado, a sabiendas que un estudio más amplio sería también menos concreto.

1.3.1. En materia civil.

El derecho que tiene el demandado de un defensor de oficio en materia civil varía del que tiene el imputado en materia penal, pues la legislación no obliga su intervención, ocurriendo en dos casos el otorgamiento de este defensor: cuando una de las partes se encuentra asesorada en una controversia y la otra no (excepción en que sí es obligatoria su presencia) y cuando solicitándolo una de las partes, se le realiza un estudio socioeconómico y se comprueba la carencia de medios para remunerar los servicios de un defensor particular.

En materia civil las partes tienen la opción de asistir asesoradas por Licenciados en Derecho con cédula profesional y en legal ejercicio de su profesión, a las audiencias previas y de conciliación y de pruebas y alegatos, o presentarse por su propio derecho. Sin embargo, en caso de que una de las partes se encuentre asesorada y la otra no, el juez celebrará la audiencia correspondiente y suplirá la deficiencia de la parte que no se

encuentre asesorada, procurando la mayor equidad y lo hará del conocimiento de la defensoría de oficio para que provea la atención de dicha parte en los trámites subsecuentes del juicio. Esto lo acredita el artículo 46 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

En tanto que la Ley de Defensoría de Oficio en el Distrito Federal el artículo 2º nos dice:

Artículo 2º. En asuntos del orden civil, familiar o del arrendamiento inmobiliario, el servicio será proporcionado en los casos en que con base en el estudio socioeconómico que se practique para el efecto, el Departamento del Distrito Federal determine que el solicitante carece de recursos económicos necesarios para retribuir un defensor particular(...)

Lo anterior con excepción de los casos urgentes que menciona el artículo 943 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal en relación con el 942, en los que el juez hará saber al interesado que puede contar con el patrocinio de un defensor de oficio que pueda conocer de su procedimiento y, como consecuencia, el mismo juez ordenará dar parte a la institución de Defensoría de Oficio para que, en su caso, lo asesore o patrocine. Tales casos son:

(...)cuando se solicite la declaración, preservación, restitución o constitución de un derecho o se alegue la violación del mismo o el desconocimiento de una obligación, tratándose de alimentos, de calificación de impedimentos de matrimonio o de las diferencias que surjan entre marido y mujer sobre la administración de bienes comunes, educación de hijos, oposición de padres y tutores y en general de todas las cuestiones familiares similares que reclamen la intervención judicial.

Dada la escasez de defensores de oficio, es muy probable que se presenten problemas de hecho. Por lo cual, el artículo 112 de la ley en comento, ofrece la posibilidad de autorizar a una o más personas con capacidad legal, para que en su nombre puedan oír y recibir notificaciones, para interponer los recursos que procedan, ofrecer e intervenir en el desahogo de pruebas, intervenir en la diligencia de exhortos, alegar en las audiencias, pedir se dicte sentencia para evitar la consumación del término de caducidad por inactividad procesal y realizar cualquier acto que resulte ser necesario para la defensa de los derechos del autorizante, pero no podrán sustituir o delegar dichas facultades en un tercero. Teniendo estas personas un carácter de asistentes de la defensa, sin ser en ningún momento partes dentro del juicio.

La estructura básica de la Dependencia de la Defensoría de Oficio en el área civil²⁴ está contemplada en tres módulos que son los siguientes:

a) **Recepción:** En este módulo se registran los datos del solicitante y se le asigna al siguiente defensor disponible.

Una vez captada toda la información del solicitante, este módulo emite un volante de control del cual se entrega una copia a la persona que solicita el servicio y otra se queda en la dependencia. Sólo con este volante se le podrá dar el servicio, esto es para llevar el control de que todos los servicios que se están dando se encuentran registrados en el sistema. Se automatiza el servicio en cierta manera, pero es funcional por el orden que implica.

b) **Seguimiento:** Para darle al ciudadano un mejor servicio, preparando un buen juicio; en este módulo se lleva el control de las promociones que deban hacerse de una manera ágil y eficaz, ya que todos los documentos necesarios para poder llevar un juicio, los imprime automáticamente el sistema, sustituyendo sólo aquellos datos que son variables. Aquí juega un papel importante el equipo técnico con el que se cuenta para evitar la pérdida de tiempo,

²⁴GIL OLGUÍN, Jesús Ramón. www.bja.gob.mx/organización/dgi/bibliot...i/ci9/art-4.htm.

conjuntando cada vez que sea necesario los datos y documentos del defendido.

Dentro de este mismo módulo se tiene la opción de captar los acuerdos tomados por los juzgados y así poder consultarlos en el momento que se desee, facilitando las tareas del abogado defensor.

c) Agendas: El sistema cuenta además con dos agendas: una para citas a testigos y la otra para audiencias, procurando que se pueda programar el trabajo.

Esta forma de organizar la Dependencia procura ofrecer un servicio eficiente a las personas que soliciten y les sea concedido este servicio. Ha tenido general aceptación entre las personas que han sido atendidas, pues la reducción de tiempo ha rendido frutos logrando el término de los juicios en un tiempo menor.

1.3.2. En materia penal.

Hemos tratado ya algunos aspectos de la defensoría de oficio en materia penal, que de alguna manera tiene carácter de preferencial para la ley, incluso se conoce ya el artículo donde la Ley

fundamental justifica el derecho a un defensor de oficio para el imputado, siendo esto una garantía individual.²⁵

Desde que el indiciado llega al Ministerio Público, si no lleva defensor se le asigna uno, el cual estará presente en la declaración inicial, conforme al artículo 20 de nuestra Constitución.

En el Distrito Federal, cuando el Ministerio Público consigna a una persona y su caso es remitido a algún juzgado, el Juez nombra al defensor de oficio, si el indiciado no tiene abogado particular. Lo anterior en relación con la Ley de Defensoría de oficio del Distrito Federal y su Reglamento.

Por otra parte, la Ley Federal de la Defensoría Pública tiene por objeto regular la prestación de la defensoría pública en asuntos del fuero federal, a fin de garantizar el derecho a la defensa en materia penal y el acceso a la justicia mediante la orientación, la asesoría y representación jurídica e los términos que la misma establece.

Para tal efecto es creado el Instituto Federal de Defensoría Pública, como órgano del Poder Judicial de la Federación, pero con independencia técnica y operativa. Dicho instituto designará por cada

²⁵ Vid. Supra. Apartado 1.1.2 del presente trabajo de investigación.

unidad investigadora del Ministerio Público de la Federación, Tribunal de Circuito y por cada Juzgado Federal que conozca en materia penal, cuando menos a un defensor de oficio, conforme al artículo 24 de la Ley Federal de Defensoría Pública; situación que aunque asegura la presencia del servidor público, no garantiza la suficiencia para dar seguimiento a las personas que soliciten sus servicios.

El servicio que prestará dicho Instituto, conforme al artículo 15 de la Ley de Defensoría Pública, será preferente a:

- a) Las personas que estén desempleadas y no perciban ingresos;
- b) Los trabajadores pensionados o jubilados, así como sus cónyuges;
- c) Los trabajadores eventuales o subempleados;
- d) Los que reciban bajo cualquier concepto, ingresos mensuales inferiores a los previstos en bases generales de organización y funcionamiento;
- e) Los indígenas, y

- f) Las personas que por cualquier razón social o económica tengan la necesidad de estos servicios.

Esto es, la preferencia se enfoca a las personas cuyos recursos son evidentemente inferiores dentro de nuestra sociedad.

1.3.1. En otras materias.

La defensoría de oficio no se limita a las ramas civil y penal únicamente. Existen funciones de defensoría de oficio para otras materias. Revisemos algunas de ellas:

- a) En el ámbito laboral, la defensoría de oficio se encuentra a cargo de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo (PROFEDET), pues siendo esta materia como algunos tratadistas la nombran, "parte del derecho social", debe existir todo tipo de facilidades para la defensa del trabajador.²⁶

Conforme al artículo 530 de la Ley Federal del Trabajo, la Procuraduría de la Defensa del Trabajo tiene las funciones siguientes:

²⁶ Nota: Sin embargo Eduardo García Máynez sitúa al derecho del trabajo, así como al derecho agrario entre las normas de Derecho público.

(...) I Representar o asesorar a los trabajadores y a sus sindicatos, siempre que lo soliciten, ante cualquier autoridad, en las cuestiones que se relacionen con la aplicación de las normas de trabajo; (- - -) II Interponer los recursos ordinarios y extraordinarios procedentes, para la defensa del trabajador o sindicato; y (- - -)III Proponer a las partes interesadas soluciones amistosas para el arreglo de sus conflictos y hacer constar los resultados en actas autorizadas.

Con este organismo se garantiza la defensa gratuita del trabajador frente al patrón en caso necesario durante el juicio correspondiente, así como el fomentar la conciliación cada vez que sea posible.

Es sumamente importante resaltar que en esta materia la ley tiende a proteger al trabajador, pues en principio las condiciones de trabajo son establecidas por el patrón y la mayoría de las ocasiones el trabajador no conoce los derechos que le son otorgados por la ley.

Por otra parte, el Derecho del Trabajo ofrece la posibilidad de ser representado en juicio por una persona que no sea licenciado en derecho, como lo menciona el artículo 692 de la Ley Federal del Trabajo:

Artículo 692. Las partes podrán comparecer en juicio en forma directa o por conducto de apoderado legalmente autorizado. (- - -) Tratándose de apoderado, la personalidad se acreditará conforme a las siguientes reglas: (- - -) I. Cuando el compareciente actúa como apoderado de persona física, podrá hacerlo mediante poder notarial o carta poder firmada por el otorgante y ante dos testigos, sin necesidad de ser ratificada ante la junta; (- - -) II. Cuando el apoderado actúe como representante legal de persona moral, deberá exhibir el testimonio notarial respectivo que así lo acredite; (- - -) III. Cuando el compareciente actúe como apoderado de persona moral, podrá acreditar su personalidad mediante testimonio notarial o carta poder, otorgada ante dos testigos, previa comprobación de que quien le otorga el poder está legalmente autorizado para ello; y (- - -) IV. Los representantes de los sindicatos acreditarán su personalidad con la certificación que les extienda la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, o la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, de haber quedado registrada la directiva del sindicato.

Como se desprende del texto anterior, las facilidades otorgadas por el Derecho del Trabajo llegan hasta facilitar la representación de los trabajadores, bastando con la confianza del trabajador hacia una persona.

Para confirmarlo se cita el siguiente criterio aislado, que se encuentra registrado con el número 211,110 en el tomo XIV, página 484 del Semanario Judicial de la Federación, emitido por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito y que a la letra dice:

CARTA PODER. DEBEN CONSTAR LOS NOMBRES DE LOS TESTIGOS ANTE QUIENES SE OTORGA. (- - -) De una correcta interpretación jurídica del artículo 692, fracciones I y II de la Ley Federal del Trabajo, se aduce que en la hipótesis de que las partes en el juicio laboral (actor o demandado), persona física o moral, ésta a través de su representante legal, otorguen carta poder ante dos testigos, ésta debe contener no sólo la rúbrica de los mismos sino también sus nombres, para que puedan aclarar en caso necesario, sobre el otorgamiento del poder y la identidad de quien lo otorgó, pues sólo así se puede dar oportunidad para que se les pueda exigir responsabilidad u objetarlos, en cuanto a su capacidad legal para fungir como testigos (- - -).

Sin embargo, no todas las personas que lo necesitan acuden por la citada asesoría y representación a la PROFEDET. Por lo tanto, es conveniente presentar mayor difusión a los trabajadores a fin de que no lo tomen como una pérdida de tiempo ni lo asocien con trámites engorrosos y malas atenciones como se suele pensar de algunos organismos. También es conveniente ofrecer con más fuerza información a cerca de los beneficios en juicios laborales.

La mencionada Procuraduría estará integrada por un Procurador General y el número de procuradores auxiliares que se considere necesario para la defensa de los intereses de los trabajadores. Los nombramientos se harán por el Secretario de Trabajo y Previsión Social, por los Gobernadores de los Estados o por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, conforme al artículo 531 de la citada Ley. Existen sedes en todas las entidades federativas.

En materia agraria, otra rama considerada como parte del denominado Derecho Social, tenemos como sustentante de la defensoría de oficio a la Procuraduría Agraria, que es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria.

Se encuentra regulada por la Ley Agraria en su Título séptimo.

Artículo 136. son atribuciones de la Procuraduría Agraria las siguientes: (- - -) I. Coadyuvar y en su caso representar a las personas a que se refiere el artículo anterior, en asuntos y ante autoridades agrarias; (- - -) II. Asesorar sobre las consultas jurídicas planteadas por las personas a que se refiere el artículo anterior en sus relaciones con terceros que tengan que ver con la aplicación de esta ley; (- - -) III. Promover y procurar la conciliación de intereses entre las personas a que se refiere el artículo anterior,

en casos controvertidos que se relacionen con la normatividad agraria; (- - -) IV. Prevenir y denunciar ante la autoridad competente, la violación de las leyes agrarias, para hacer respetar el derecho de sus asistidos e instar a las autoridades agrarias a la realización de funciones a su cargo y emitir las recomendaciones que considere pertinentes; (- - -) V. Estudiar y proponer medidas encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica en el campo; (- - -) VI. Denunciar el incumplimiento de las obligaciones o responsabilidades de los funcionarios agrarios o de los empleados de la administración de la justicia agraria; (- - -) VII. Ejercer, con el auxilio y participación de las autoridades locales, las funciones de inspección y vigilancia encaminadas a defender los derechos de los asistidos; (- - -) VIII. Investigar y denunciar los casos en los que se presume la existencia de prácticas de acaparamiento o concentración de tierras, en extensiones mayores a las permitidas legalmente; (- - -) IX. Asesorar y representar, en su caso, a las personas a que se refiere el artículo anterior en sus trámites y gestiones para obtener la regularización y titulación de sus derechos agrarios, ante las autoridades administrativas o judiciales que corresponda; (- - -) X. Denunciar ante el Ministerio Público o ante las autoridades correspondientes, los hechos que lleguen a su conocimiento y que puedan ser constitutivas de delito o que puedan constituir infracciones o faltas administrativas en la materia, así como atender las denuncias sobre las irregularidades en que, en su caso, incurra el comisariado ejidal y que le deberá presentar el comité de vigilancia; (- - -) XI. Las demás que esta ley, sus reglamentos y otras leyes le señalen.

Las personas a que se refiere el artículo 135 del citado ordenamiento, son los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avocindados y jornaleros agrícolas.

Conforme al artículo transcrito se tiene una perspectiva clara de la finalidad de esta Procuraduría, que no puede ser otra que ayudar en todas las tareas jurídicamente posibles a las personas mencionadas en el párrafo anterior, atendiendo las denuncias de los mismos y denunciando de oficio las irregularidades de que tenga conocimiento ante las autoridades correspondientes.

La Procuraduría Agraria tiene su sede en la Ciudad de México, Distrito Federal y establece delegaciones en todas las entidades federativas y oficinas en todos los lugares que estime necesarios, conforme al artículo 137 de la citada ley.

Esta Procuraduría es quizá la que mayor servicio presta a la comunidad, pues son precisamente los trabajadores del campo quienes menos conocimientos legales tienen, por lo que es loable su labor.

Estará presidida por un Procurador. Se integrará además por Subprocuradores, por un Secretario General y por un Cuerpo de

Servicios Periciales, así como las demás unidades técnicas, administrativas y dependencias internas que se estimen necesarias al adecuado funcionamiento de la misma, conforme al artículo 139 de la Ley Agraria

En los juicios agrarios es optativo asistir representados a juicio, pero si una de las partes asiste representada y la otra no, el juzgador solicitará la intervención de la Procuraduría Agraria para que otorgue un representante, como lo dispone el artículo 179 de la citada Ley Agraria.²⁷

Al respecto se toma en cuenta la siguiente tesis dictada por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito bajo el número de registro 204,700, localizada en el tomo II, página 661 del Semanario Judicial de la Federación y que a la letra dice:

TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO. CUANDO SE PERCATA QUE UNA DE LAS PARTES NO SE ENCUENTRA DEBIDAMENTE REPRESENTADA EN EL JUICIO. (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 179 DE LA LEY AGRARIA). (- - -) De la interpretación del artículo 179 de la Ley Agraria, se advierte que establece como regla del procedimiento agrario, que cuando alguna de las partes en el mismo comparezca a éste sin asesoramiento a la audiencia a

²⁷ Nota: Se debe recordar que la Ley Agraria, al entrar en vigor abroga la Ley de la Reforma Agraria y obtiene tintes civilistas, por lo que la ley civil se utilizará de manera supletoria en estas controversias.

la que se refiere al artículo 185 del mismo ordenamiento legal, independientemente que el Tribunal del conocimiento suspenda dicho procedimiento, deberá solicitar de inmediato los servicios de un defensor de la Procuraduría Agraria, a fin de asesorar o representar a aquella parte en el juicio, quien a partir de que se apersone, contará con cinco días para enterarse del mismo; la omisión de tal solicitud indudablemente afecta las defensas del quejoso y trasciende al resultado del fallo pues le impide ser asesorado o representado en el juicio de origen, surtiéndose la hipótesis prevista en la fracción XI en relación con las diversa II del artículo 159 de la Ley de Amparo (- - -).

Por otra parte, en un nivel local, se menciona el caso del Distrito Federal, que en su Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, da cabida a la figura de la defensoría de oficio para la materia administrativa. La estructura de dicho Tribunal, así como el estudio de la defensoría de oficio en esta materia se tratará en un apartado posterior.

CAPÍTULO 2

El Derecho Tributario y los sistemas de justicia tributaria

En el presente capítulo, se pretende proporcionar un panorama lo suficientemente extenso para denotar la importancia del papel que juegan las contribuciones en la existencia de nuestra sociedad; se analizarán tanto su función como sustento del sistema tributario como los diferentes sistemas de justicia tributaria y se realizará un análisis del Procedimiento Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en específico de la asesoría que se presta gratuitamente en materia fiscal. Con ello se intenta demostrar las fallas existentes en el Procedimiento Contencioso Administrativo Federal, así como el acierto del primero al incluir la asistencia jurídica al contribuyente, que es el tema que nos aqueja y el cual debiera ser tomado en cuenta por el segundo.

2.1. Las contribuciones como sustento del sistema tributario.

En este apartado se pretende encuadrar los aspectos fundamentales que integran las contribuciones, pues se entiende que es necesario este conocimiento de acuerdo al sistema utilizado en el

presente trabajo, que es el método deductivo, el cual desprende el conocimiento partiendo de lo más general a lo más particular.

2.1.1 Concepto de contribuciones.

Etimológicamente, la palabra contribución deriva del latín *contributio*, que quiere decir: lo que cada uno paga en un gasto común.²⁸

Pero en nuestra legislación no encontramos una definición de contribuciones, ella sólo las clasifica. A este tenor el artículo segundo del Código Fiscal de la Federación dice que: "Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos".

Al respecto se toma en cuenta la siguiente tesis dictada por el pleno del Tribunal Superior de Justicia de la Nación, bajo el número de registro 200,214, localizada en el tomo III, página 169 del Semanario Judicial de la Federación y que a la letra dice:

**LEGALIDAD TRIBUTARIA, DICHA GARANTÍA NO EXIGE QUE EL
LEGISLADOR ESTÉ OBLIGADO A DEFINIR TODOS LOS**

²⁸ GARCÍA-PELAYO Y GROSS Ramón. Pequeño Larousse Ilustrado. ed. 15, 3ª reimpresión. Ed. Larousse. México, 1991. Pág. 271.

TÉRMINOS Y PALABRAS USADOS EN LA LEY. (---) Lo que exige el principio de legalidad tributaria establecido en el artículo 31 fracción IV constitucional, es que la determinación de los sujetos pasivos de los contribuyentes, su objeto y en general, sus elementos esenciales, se encuentren en la ley y para ello es suficiente que en ellas se precise en forma razonable, de manera que cualquier persona de entendimiento ordinario pueda saber a que atenerse respecto de sus obligaciones fiscales. No se puede pretender que se llegue al absurdo de exigir que el legislador defina, como si formulara un diccionario, cada una de las palabras que emplea, si las que eligió tienen un uso que revela que en el medio son de clara comprensión. (...)

En virtud de la anterior explicación, sólo nos queda apelar a la doctrina para conceptuar las contribuciones. Así, tenemos que en opinión de Refugio de Jesús Fernández Martínez las contribuciones son:

"Las prestaciones en dinero o en especie establecidas en la ley unilateralmente por el Estado, a cargo de las personas físicas y morales, para sufragar los gastos públicos, cuando se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma."²⁹

²⁹ Derecho Fiscal. México, Ed Mc Graw-Hill/Interamericana Editores. 1998. Pág. 154.

Del concepto anterior se desprenden las siguientes características:³⁰

- Es una prestación para el Estado, porque la obligación es el deber jurídico de que el contribuyente se desprenda de una parte de su riqueza.
- La prestación debe ser cubierta en dinero o en especie, según disponga la ley.
- Son contribuciones a cargo de personas físicas y morales, quienes representan al sujeto pasivo de la obligación fiscal.
- Se debe generar la situación jurídica o de hecho para que se genere la obligación.
- Deben estar establecidas en una ley.
- Deben ser generales y obligatorias. Características que tienen por su naturaleza todas las leyes fiscales.

³⁰ Ibid. Págs. 157, 158.

- Encuentra su fundamento jurídico en el poder fiscal, en virtud de que el estado las establece unilateralmente en ejercicio de su poder de imperio sobre los gobernados.
- Deben ser justas, de acuerdo a las posibilidades del sujeto pasivo.
- La finalidad de su establecimiento es proporcionar al Estado recursos económicos, para sufragar gastos públicos.

Por su parte Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez cita como definición de contribuciones la siguiente:

“(...) son aportaciones económicas que de acuerdo con la ley exige el Estado de manera proporcional y equitativa a los particulares sujetos a su potestad soberana, y que se destinan a cubrir el gasto público.”³¹

Y de acuerdo con la misma podemos discernir cinco características:³²

³¹ Principios de Derecho Tributario. ed. 3º, 10º reimpresión. México, Ed. Limusa. 1999. Pág 64.

³² Ibid. Págs. 61, 62.

- Su naturaleza es netamente personal, pues el Derecho origina relaciones jurídicas cuyo contenido, facultades y obligaciones, vinculan a las personas y sólo a ellas.
- Son aportaciones pecuniarias, pues al mencionar el concepto, que su finalidad es el contribuir al gasto público, sólo podrá incluir este tipo de aportaciones.
- Su producto se debe destinar a cubrir el gasto público de los entes federal, estatal y/o municipal, porque el producto de las contribuciones sólo se puede destinar a sufragar dicho gasto.
- La aportación debe ser proporcional o equitativa, pues se debe determinar aludiendo a la riqueza del contribuyente.
- Esta obligación se puede establecer sólo mediante disposición legal.

Y Adolfo Arrijo Vizcaino, tomando en cuenta a Emilio Margain Manautou expresa su concepto en los siguientes términos:

El tributo, contribución o ingreso tributario es el vínculo jurídico en virtud del cual el Estado, actuando como sujeto activo, exige a un particular, denominado sujeto pasivo, el cumplimiento de una prestación pecuniaria, excepcionalmente en especie.³³

Esta definición incluye:

- La existencia de un vínculo jurídico. Pues la existencia de la relación existente entre los sujetos, invariablemente debe encontrarse prevista en un precepto legal.
- El estado como sujeto activo. Pues a su favor se establece el crédito en comento.
- Los particulares como sujetos pasivos. Como contrapartida en la obligación.
- El pago o cumplimiento de una obligación pecuniaria, excepcionalmente en especie. Pues la finalidad primordial reside en dotar al Estado de recursos para el gasto público; dichas obligaciones normalmente se cubren normalmente en cantidades determinadas en moneda del curso legal en el país; sin embargo algunos gravámenes

³³ Derecho Fiscal. ed. 11°. México, Ed. Themis. 1996. Págs. 115, 116.

son determinables en especie, como los establecidos en materia de extracción, aprovechamiento y beneficio de metales preciosos.

Y de esta manera hemos analizado tres definiciones doctrinarias que resultan eficaces individualmente y que sin embargo podríamos complementarlas entre sí para obtener un concepto mas claro y por ende mucho más efectivo en cualquier momento y circunstancia. Dicho concepto es el siguiente:

“Son aportaciones económicas, excepcionalmente en especie, establecidas en la ley unilateralmente por el Estado, que actúa como sujeto activo, a cargo de personas físicas y morales, denominadas sujeto pasivo, cuya finalidad es cubrir el gasto público”.

Como se puede apreciar, en el citado concepto no se trata de crear características de las contribuciones, solo ubicarlas, tomando muy en cuenta los criterios de los maestros consultados para la realización del presente trabajo.

2.1.2 Finalidad de las contribuciones.

Para tratar sobre la finalidad de las contribuciones no podemos dejar de lado el estudio de los conceptos que se mencionan en dicha finalidad, pues no podríamos definir o conceptualizar un sustantivo sin incluir el objeto final de su existencia.

Así tenemos que los doctrinarios, Refugio de Jesús Fernández Martínez y Luis Humberto Delgadillo, coinciden en que la finalidad de las contribuciones es la de sufragar el gasto público. Para el presente trabajo se tomará como definición de gasto público la que consigna el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, que a la letra dice:

El gasto público es el monto de las erogaciones efectuadas por el Estado para la adquisición de los bienes y el pago de los salarios necesarios para la prestación de los diferentes servicios públicos, para cubrir el servicio de la deuda y para realizar diversos pagos de transferencia –pensiones, jubilaciones, subsidios-.³⁴

Asimismo, debe recordarse que la cuestión central de la teoría del gasto público consiste en distribuir correctamente los recursos disponibles entre necesidades privadas y sociales, y en determinar el grado de distribución de la riqueza.

³⁴ Pág 1525.

2.1.3 La potestad tributaria.

En este apartado se mostrarán el concepto y el alcance de la potestad tributaria; se basará en los conceptos de diversos doctrinarios.

2.1.3.1. Concepto.

La Constitución mexicana consigna en sus artículos 39, 40 y 41, que el pueblo mexicano es quien detenta la soberanía nacional y es él mismo quien otorga a sus representantes el poder para realizar actividades inherentes a la administración del Estado.

Refugio de Jesús Fernández Martínez define la potestad tributaria como "La facultad del Estado en virtud de la cual puede imponer a los particulares la obligación de aportarle parte de su riqueza para el cumplimiento de sus atribuciones".³⁵

Cuando mencionamos las atribuciones del Estado nos referimos a que el estado debe realizar una serie de erogaciones y prestar una cantidad de servicios públicos que los particulares por sí mismos no

³⁵ Derecho Fiscal. Ed. McGraw-Hill/Interamericana editores, S. A. de C. V. México, 1998. Pág. 92.

podrían realizar ni prestar. "El Estado es el gestor del bien temporal".³⁶

La potestad tributaria o poder fiscal del mismo, por tanto, es una facultad otorgada por el pueblo al Estado para imponer contribuciones.

En cuanto a la competencia, se manifiesta en el campo legislativo con la creación de las normas que establecen las situaciones generales, pero al concretarse en la situación de los particulares será el Ejecutivo quien ejerza dichas normas.

2.1.3.2. Alcance.

La Constitución Política en su artículo 73, fracción XXIX otorga poder tributario al Congreso de la Unión en las siguientes materias:

1. Sobre Comercio Exterior; (- - -)
2. Sobre aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º. y 5º. Del artículo 27; (- - -)
3. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación; (- - -); y (- - -)
4. Especiales sobre: (- - -) a) Energía eléctrica; (- - -) b) Producción y consumo de tabacos labrados; (- - -) c) Gasolina y

³⁶GARZA, Sergio Francisco de la. Derecho Financiero Mexicano. ed. 18 Ed. Porrúa. México, 2000. Pág. 208

otros productos derivados del petróleo; (- - -) d) Cerillos y fósforos; (- - -) e) Aguamiel y productos de su fermentación; (- - -) f) Explotación forestal; y (- - -) g) Producción y consumo de cerveza.

La mayoría de los autores menciona que potestad tributaria puede ser originaria o delegada. Es originaria cuando nace de la Constitución. Éste es el caso de la Federación y de los Estados de la República.

La potestad tributaria delegada tiene lugar cuando la entidad política lo posee porque le ha sido transmitido por otra que tiene el poder originario, en acuerdo a un convenio de delegación de facultades.³⁷

2.4.1. Principios que rigen las contribuciones.

El presente apartado tiene como objetivo mostrar un panorama de los principios jurídicos que rigen las contribuciones en el Estado mexicano. Pero se aclara que únicamente se incluyen aquellos principios que tienen relación con el tema de este trabajo de investigación.

³⁷ En nuestra opinión no existe una potestad delegada, pues el Estado tiene una potestad indelegable y lo único que cambia, para efectos del cobro, es la competencia.

2.4.1.1. Principio de simplicidad y claridad.

En realidad es éste el principio más importante para el presente tema. Como su nombre lo dice, el principio en comento marca que en el sistema y organización de los impuestos debe existir simplicidad y claridad, pues las leyes y reglamentos fiscales deben redactarse de modo que una persona alfabetizada pueda entenderlos, aun cuando excepcionalmente no sea posible porque se utilice terminología apropiada para actividades que implican uso de tecnología muy avanzada.

Asimismo, Gregorio Sánchez León está de acuerdo con Miguel Valdés Villareal en que:

De la condición cultural podemos derivar la consecuencia de que las leyes fiscales están formuladas con una técnica y un lenguaje que denotan desde un principio, que los preceptos están concebidos para que se entiendan y cumplan por quienes han superado el analfabetismo y por quienes como resultado del civismo que proporciona la cultura, comprenden la finalidad comunitaria del gasto público que procura y debe en todo caso, romper los estancamientos culturales y económicos que impiden que una porción de mexicanos formen parte más activa en el proceso económico y las manifestaciones culturales".³⁸

³⁸ SÁNCHEZ LEÓN, Gregorio. *Derecho Fiscal Mexicano*. Cárdenas editor y distribuidor. México. Pág. 249.

El artículo 33, fracción I, del Código Fiscal de la Federación establece que las autoridades tributarias tienen la obligación de asistir gratuitamente a los contribuyentes, explicándoles las disposiciones fiscales en un lenguaje sencillo, así como elaborar y distribuir folletos.

En este sentido, el Servicio de Administración Tributaria cuenta con centros de atención al contribuyente.

2.4.1.2. Principio de capacidad de pago.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 31, fracción IV, menciona como obligación de los mexicanos contribuir a los gastos públicos, proporcional y equitativamente.

El principio de capacidad de pago consiste en que las personas con mayores ingresos deben soportar la carga principal de la contribución. Muestras de cómo se sigue este punto son las tasas y las tarifas. Por ejemplo, el impuesto sobre la renta tiene cometido que los sujetos pasivos paguen un porcentaje de sus ganancias; así pagarán las personas una mayor o menor cantidad, de acuerdo al ingreso percibido.

Por otra parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 22, párrafo primero, prohíbe las multas excesivas y con esto quiere decir que no se debe cobrar al contribuyente una cantidad mayor a la que puede responder con su trabajo y bienes, de manera proporcionada.

2.4.1.3. Principio de competencia, fundamentación y motivación.

Una de las principales garantías constitucionales que amparan al contribuyente es la que consagra el artículo 16 constitucional, que implica:

- Que las leyes y reglamentos invisten o confieren a una autoridad o funcionario a fin de ejercer su cargo o función pública para los que fueron designados o elegidos.

De tal suerte que cuando una autoridad fiscal es incompetente para dictar una resolución o tramitar un procedimiento viola dicha garantía en perjuicio del contribuyente, el cual puede interponer un medio de defensa fiscal que generalmente no puede realizar él mismo por falta de conocimiento del área legal.

En relación con el artículo mencionado, el Código Fiscal manifiesta en su artículo 238, fracción primera, que una resolución administrativa se declara ilegal por la causal de incompetencia del funcionario que haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.

- Que las autoridades fiscales deben fundar y motivar sus resoluciones. La fundamentación implica justificar sus resoluciones citando las disposiciones legales correspondientes; la motivación es mencionar la causa, los hechos por los que se violó la ley.

El artículo 68 del Código Fiscal dice que las autoridades fiscales gozan del privilegio de presunción de legalidad de sus resoluciones. Sin embargo, si no cumplen con la fundamentación y/o motivación que exige la Constitución para las resoluciones, el contribuyente puede impugnarlas (atendiendo al principio de definitividad) mediante un recurso administrativo de revocación, para que vuelvan las cosas al estado anterior a la resolución; mediante juicio contencioso administrativo; y, en su caso, mediante juicio de amparo directo.

2.4.1.4. Principio de no hacerse justicia el Fisco por sí mismo.

Este principio tiene fundamento en nuestra Carta Magna, pues el artículo 17 del ordenamiento mencionado dice: "Ninguna persona puede hacerse justicia por sí misma ni ejercer violencia para reclamar su derecho."

En materia fiscal, la garantía anterior se encuentra reforzada por el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, el cual expresa:

"Las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular, sólo podrán ser modificadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa mediante juicio iniciado por las autoridades fiscales. (- -) Cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público modifique las resoluciones administrativas de carácter general, estas modificaciones no comprenderán los efectos producidos con anterioridad a la nueva resolución."

1.4.1.5. Principio de prohibición de multas fiscales excesivas y la institución de la facultad económico-coactiva.

La Constitución, en su artículo 22, prohíbe la multa excesiva. Ésta es una garantía constitucional que, por ser de carácter general, abarca las multas en materia fiscal.

Ignacio Burgoa considera que la multa excesiva consiste en la sanción pecuniaria que está en desproporción con las posibilidades económicas del multado.³⁹

En ocasiones, las oficinas tributarias imponen multas iguales a personas diferentes, esto es, una misma cantidad a personas con diferentes ingresos.

2.2. Los sistemas de justicia tributaria.

En el presente capítulo muestra un panorama general de los medios de impugnación con los que cuenta el contribuyente contra las resoluciones del fisco. Se manejará un concepto de justicia y se hará una clasificación de los distintos sistemas. Se hace hincapié precisamente en el recurso y en el juicio contencioso administrativo, también llamado juicio de nulidad, por pertenecer especialmente a las materias fiscal y administrativa.

2.2.1. Concepto.

La justicia tributaria es conocida por el *Diccionario jurídico Mexicano*, del Instituto de Investigaciones Jurídicas, bajo el rubro de equidad impositiva, y lo define como: "gravamen igual a personas en

³⁹ Ibidem. Pág. 288

igual situación y gravamen adecuado a personas en situación diferente".⁴⁰ Es la generalidad del gravamen, evitando la evasión y la defraudación fiscales; la aplicación uniforme de la legislación fiscal.

Con lo anterior se refiere en general a lo que debe entenderse con este nombre, pero debe señalarse que la justicia deviene tanto de la facultad del estado como de la imparcialidad de un juicio contencioso administrativo y, finalmente, la que se obtiene del amparo directo.

2.2.2. Clasificación.

Se clasificará la justicia tributaria correspondiendo al concepto arriba señalado, siendo las siguientes: recurso de revocación, juicio de lo contencioso administrativo y amparo directo.

El Código Fiscal de la Federación regula en sus artículo 116 y 117 el recurso de revocación, el cual procede contra:

- I. Las resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales que:
 - a) Determinen contribuciones, accesorios o aprovechamientos.
 - b) Nieguen la devolución de cantidades que proceden conforme a la ley.
 - c) Dicten las autoridades aduaneras.

⁴⁰ Tomo I-H, pág 1294.

d) Cualquier resolución de carácter definitivo que cause agravio al particular en materia fiscal, salvo aquellas a que se refieren los artículos 33-A, 36 y 74 de este código.

II. Los actos de autoridades fiscales que:

- a) Exijan el pago de créditos fiscales, cuando se alegue que éstos se han extinguido o que su monto real es menor al exigido, siempre que el cobro en exceso sea imputable a la autoridad ejecutora o se refiera a recargos, gastos de ejecución o la indemnización a que se refiere el artículo 21 de este código.
- b) se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución, cuando se alegue que éste no se ha ajustado a la ley.
- c) Afecten el interés jurídico de terceros, en los casos a que se refiere el artículo 128 de este código.
- d) Determinen el valor de los bienes embargados a que se refiere el artículo 125 de este código.

El recurso de revocación será presentado a la autoridad competente en razón del domicilio o a la que emitió o ejecutó el acto impugnado dentro de los 45 días siguientes al día en que haya surtido efectos la notificación.

El juicio contencioso administrativo se tramita ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual es un órgano con funciones formalmente administrativas porque forma parte del Poder Ejecutivo, y materialmente jurisdiccionales, porque el contenido de sus resoluciones consiste en resolver controversias, que surgen entre las autoridades fiscales y los particulares.

Dicho juicio se encuentra regulado en el Código Fiscal, en su título VI, capítulo I.

El juicio de amparo, al igual que el juicio contencioso administrativo, es un juicio autónomo, que tiene como fin el control de la constitucionalidad de los actos autoritarios.⁴¹

Cuando un auto de autoridad afecta las garantías individuales sin ceñirse al marco legal, será un acto arbitrario, y aunque se presume que todos los actos administrativos son legales, bien puede darse el caso de que se actúe fuera de la Constitución y, por lo tanto, es susceptible de combatirse la irregularidad mediante el amparo que consagra la ley citada, en los artículos 103 y 107.

2.2.3. Análisis del sistema contencioso administrativo.

En cuanto a la materia fiscal, debe hacerse referencia a los órganos siguientes:

- Suprema Corte de Justicia de la Nación, que funciona en pleno y en Salas.
- Tribunales colegiados de circuito.

⁴¹ SÁNCHEZ PICHARDO Alberto. Los medios de impugnación en materia administrativa. Porrúa, 4ª ed. México 2002. Pág. 253.

- Juzgados de distrito.

A los órganos del Poder Judicial de la Federación se les confiere la jurisdicción constitucional en relación con el juicio de amparo. Asimismo, cabe destacar que es competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolver:

- Controversias constitucionales.
- Acciones de inconstitucionalidad.
- Conflictos que se susciten en la aplicación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Además de los órganos correspondientes al Poder Judicial de la Federación, tenemos al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, antes Tribunal Fiscal de la Federación, creado por la Ley de Justicia Fiscal, que entró en vigor el primero de enero de 1937. Se fundó en una interpretación del artículo 104 constitucional reformado en 1934, que se mencionó como Tribunal Administrativo en la reforma de 1946 y como Tribunal de lo Contencioso Administrativo en la enmienda de 1968.⁴²

⁴²CARRASCO IRIARTE Hugo. Derecho Fiscal 1a. Ed. IURE, Colección de textos jurídicos. México. Pág. 144.

El mencionado tribunal tiene como función el resolver controversias surgidas entre los particulares y los órganos del Poder Ejecutivo. Cabe mencionar que el mencionado tribunal pertenece al mismo Poder ejecutivo y se justifica porque los juicios de esta naturaleza requieren conocimientos especializados que no acostumbran los jueces comunes.

2.2.3.1. Características.

Las características del sistema contencioso administrativo las podemos encontrar en diversos principios constitucionales; éstos son los principios constitucionales de justicia pronta, expedita, imparcial, completa y gratuita que consagra el artículo 17 constitucional en su párrafo segundo:

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

2.2.4. Procedimiento Contencioso Administrativo.

El título IV, capítulo I del código Fiscal de la Federación, regula lo relativo al juicio contencioso administrativo.

Las partes en el juicio serán: el demandante, los demandados, o sea el titular de la dependencia o entidad administrativa pública federal de la que dependa la autoridad; y el tercero perjudicado, es decir, aquél que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

Toda promoción deberá estar firmada por quien la formule y no se cobrarán costas. Cada parte será responsable de sus propios gastos y los que originen las diligencias que promuevan.

La demanda se presentará por escrito directamente ante la Sala Regional competente dentro de los 45 días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada. De igual manera se tienen 45 días para la contestación de la demanda.

Serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la de confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones y la petición de informes, salvo que los mismos se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades.

El magistrado instructor, diez días después de que haya concluido la sustanciación del juicio y si no existe cuestión pendiente

notificará a las partes que tienen un término de cinco días para presentar sus alegatos por escrito. Al terminar ese plazo se considera cerrada la instrucción.

La sentencia se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la sala dentro de los 60 días siguientes a aquél en que se cierre la instrucción del juicio. La sentencia definitiva podrá: reconocer la validez de la resolución impugnada; declarar la nulidad de la declaración impugnada; declarar la nulidad para ciertos efectos, debiendo precisar la forma en que la autoridad debe cumplirla; y declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada.

2.2.4 Intervención de la defensoría de oficio en el Procedimiento Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

A diferencia de la materia fiscal federal, el Reglamento Interior de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal encuadra una Secretaría General de Asesoría y Defensoría Jurídica, la cual está a cargo de un Secretario General, responsable de su debido funcionamiento ante La sala superior y el presidente del tribunal.

La asesoría y Defensoría Jurídica se integrará con los grupos formados por abogados y pasantes de Derecho que sean necesarios, los cuales informarán oportunamente a los solicitantes de sus servicios del trámite que corresponda; de conformidad con el artículo 21 del citado reglamento.

Los servicios de la asesoría y defensoría jurídica serán gratuitos. Los grupos orientarán a los particulares para la solución de sus problemas, remitirán en caso necesario a la autoridad competente o elaborarán la demanda y darán seguimiento a los juicios a su cargo hasta su total culminación dentro del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

El artículo 25 del mismo reglamento explica que los asesores y defensores serán responsables ante el Secretario General de la diligencia, eficacia y honestidad con que desempeñen sus funciones, así como de la disciplina del personal bajo su dirección.

CAPÍTULO 3

Necesidad del establecimiento de un sistema de defensoría de oficio en materia fiscal federal.

Es éste el capítulo donde se expondrán las causas de la propuesta aportada y se explicarán las posibles soluciones al problema que plantea la falta de asesoría a personas con limitantes

La asesoría y Defensoría Jurídica se integrará con los grupos formados por abogados y pasantes de Derecho que sean necesarios, los cuales informarán oportunamente a los solicitantes de sus servicios del trámite que corresponda; de conformidad con el artículo 21 del citado reglamento.

Los servicios de la asesoría y defensoría jurídica serán gratuitos. Los grupos orientarán a los particulares para la solución de sus problemas, remitirán en caso necesario a la autoridad competente o elaborarán la demanda y darán seguimiento a los juicios a su cargo hasta su total culminación dentro del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

El artículo 25 del mismo reglamento explica que los asesores y defensores serán responsables ante el Secretario General de la diligencia, eficacia y honestidad con que desempeñen sus funciones, así como de la disciplina del personal bajo su dirección.

CAPÍTULO 3

Necesidad del establecimiento de un sistema de defensoría de oficio en materia fiscal federal.

Es éste el capítulo donde se expondrán las causas de la propuesta aportada y se explicarán las posibles soluciones al problema que plantea la falta de asesoría a personas con limitantes

culturales y, sobre todo, económicas, como son los pequeños contribuyentes o los indígenas.

El problema se planteará, primero, en atención a la violación de garantías que rigen a las contribuciones; en segundo lugar en atención a la complejidad del procedimiento contencioso administrativo.

Por último, se dictará la justificación de la propuesta en el Código Fiscal de la Federación y en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como su alcance. También se mencionará a las personas a quienes va dirigida dicha propuesta.

3.1. Planteamiento del problema.

Este apartado va dirigido a la forma en que se violan constantemente los principios constitucionales que rigen a las contribuciones y de cómo el procedimiento contencioso resulta sumamente dificultoso para aquellas personas que no cuentan con los medios culturales o económicos suficientes para defenderse por sí mismos jurídicamente (en caso de recurso administrativo) o bajo la representación de un abogado particular.

3.1.1. En atención a los principios que rigen a las contribuciones.

Bajo este rubro se puede empezar con el que quizá sea el principio más representativo de las violaciones de carácter fiscal: el

principio de simplicidad y claridad de la ley a favor de cualquier particular que sepa leer, que se encuentra en el artículo 33 del Código Fiscal de la Federación.

En este sentido, se puede decir que la gran mayoría de los preceptos consagrados en el Código Fiscal de la Federación y en los diversos ordenamientos relacionados, no se encuentran redactados de una manera sencilla y clara que pudiera comprender cualquier persona que no haya cursado estudios de Derecho o se encuentre familiarizado con dichos ordenamientos.

En múltiples ocasiones, el no comprender la ley con el ánimo que impulsó al legislador a redactarla, tiene severas consecuencias legales.

En el caso de multas impuestas injustificadamente, un contribuyente poco adentrado en la ley, preferirá pagar el importe de la multa que impugnarlo él mismo, y esto es por ignorancia de los procedimientos legales.

Por otra parte, tampoco existe un órgano que le explique fehacientemente la causa por la cual fue multado, y en caso de que sea un abogado particular quien lo haga, puede ser que por el recurso de revocación opcional, cobre de honorarios una cantidad mayor a la establecida en la multa.

Debido a la falta de gratuidad en la asesoría jurídica por parte del Estado, con la cual debería contar el contribuyente, se cobran multas ilegales y esto es por falta de recursos económicos para impugnarlas mediante un abogado particular.

Se considera en el presente proyecto que un profesional en Derecho en el área fiscal se dedique a explicar lo que el precepto legal de cualquier ley fiscal trata de decir y que en caso necesario lleve el recurso de revocación o el juicio de nulidad desde el principio al fin.

En lo relativo al principio de capacidad de pago y el de multas excesivas, se tiene que en múltiples ocasiones se cobra a los contribuyentes un monto mayor al que realmente se encuentra dentro de sus posibilidades pagar; es decir, a contribuyentes con escasos recursos. Y al hablar de multas excesivas, se dice de aquellos montos que, sin ser relativamente grandes en ocasiones, por la cantidad de ingresos que percibe el contribuyente, no podría pagar al fisco.

En este sentido, es probable que le cueste lo mismo pagar la multa que los honorarios del abogado particular que lo representaría.

En cuanto al principio de competencia, en ocasiones se encuentra que la persona que autoriza el acto administrativo no es la autoridad competente para tal efecto, por lo que carece dicho acto, de validez

Por lo que atañe al principio de fundamentación y motivación, las notificaciones de multas que recibe el contribuyente por parte de las oficinas recaudadoras contienen una serie de errores que tanto en el Código Fiscal de la Federación como nuestra Carta Magna -en los artículos que se señalan en el apartado correspondiente- se toman como causa de improcedencia; por tanto, se está hablando de un acto mal notificado, que por dichos errores no debe proceder su cumplimiento.

Las multas -por su parte- también pueden estar mal fundamentadas o motivadas, por lo que se debe revisar tanto la correcta fundamentación y motivación de la notificación, así como la correcta fundamentación y motivación de la multa o requerimiento. Son dos cuestiones distintas que se pueden combatir.

En numerosas ocasiones, quienes elaboran las notificaciones y requerimientos, lo hacen sin tomar en cuenta factores de forma, e incluso de fondo, que por ley son necesarios. El problema para los contribuyentes es que aunque legalmente no esté bien fundamentada o motivada su notificación, o que le falte firma o cualquier otro elemento de validez, ellos no lo saben, no se dan cuenta de tales errores.

Algunas veces los contadores de los contribuyentes se dedican a impugnar este tipo de multas, pero aquéllos no tienen la preparación legal de un abogado y tampoco pueden comparecer a juicio en caso necesario.

Por otra parte, como se dijo anteriormente, vivimos en un sistema en que el fisco hace justicia por mano propia, escudándose en que el Código Fiscal de la Federación presume legales los actos de autoridad, Sin embargo se viola el principio constitucional consagrado en el artículo 17 de nuestra Carta Magna, al que se hizo referencia con antelación.

Es por eso que lo más adecuado es que el particular, que se encuentra ante su juzgador y contraparte, reciba por parte del estado un representante legal que no le cobre por defenderlo.

De no hacerlo de esta manera tendremos un recurso administrativo en que la desigualdad será lo más notorio, como lo hemos venido apreciando desde hace mucho tiempo.

Ahora bien, se tiene otro problema cuando las multas no son excesivas y hasta se puede decir que mínimas, por lo cual el contribuyente tiene la capacidad económica de pagarlas; pero si dichas multas son ilegales el mismo contribuyente preferirá pagarlas por ser menores a los honorarios que le cobrará el abogado particular.

Suponiendo sin conceder, que el Estado tenga una necesidad económica por lo cual necesite recaudar una cantidad de impuestos imposible por vía legal, pudiera -por ejemplo- emitir dos impuestos que recaigan sobre el mismo capital, es decir, una doble tributación (lo cual ha dicho la Suprema Corte de Justicia que no existe), ante lo cual el contribuyente tiene derecho a defenderse por los medios que le da la ley fiscal.

Sin embargo, no dudará en pagar una cantidad mínima por ilegal que sea, pues es preferible a pagarle al abogado particular una suma mayor.

3.1.2. En atención a la complejidad del Procedimiento Contencioso Administrativo.

Como se ha visto en otro apartado, el Procedimiento Contencioso Administrativo tiene varias fases; todas y cada una de ellas tiene una complejidad que sólo un abogado experimentado podría llevar con precisión. Dejar al contribuyente ante el sistema, de manera solitaria, es dejarlo en estado de indefensión.

En otras materias existen defensorías de oficio precisamente por lo complicado de los procedimientos y es un error garrafal que en materia fiscal federal, donde el primero en juzgar es precisamente la autoridad de quien viene el acto de molestia, no se tenga un servicio que puedan aprovechar aquellas personas que no cuentan con recursos suficientes para adquirir los servicios de un profesional.

Por lo tanto, la justificación de que exista un sistema de Defensoría de Oficio en materia fiscal federal es precisamente la existencia de personas que se encuentran a merced del fisco para cobros y procedimientos fuera de la ley, así como la incapacidad económica y cultural para defenderse ante la autoridad.

3.2. Propuesta de reforma.

En este último apartado se hará una propuesta de reforma para el Código Fiscal de la Federación, la cual será precedida por una justificación de su existencia para ciertos grupos sociales, así como el alcance que tendrá dicha propuesta.

3.2.1. Justificación para determinados grupos sociales.

Desde el punto de vista del fisco no se encuentran diferencias para la persona, esto es, la ley no distingue grupos sociales; todas los contribuyentes inscritos en algún régimen son susceptibles de pagar impuestos.

Sin embargo, la realidad es que en el Estado mexicano existen distinciones culturales y económicas que hacen propensos a ciertos

grupos de personas a que la ley, por igualitaria que sea, les perjudique en gran manera.

Los grupos a los que se hace referencia son: aquellos que tienen un bajo nivel cultural, como los grupos indígenas; las personas que se encuentran inscritas ante hacienda bajo el rubro de pequeños contribuyentes; y en general, aquellas que no tienen la capacidad económica para cubrir los honorarios de un abogado particular.

Si el Código Fiscal previene una asesoría y defensa adecuadas de manera gratuita para dichas personas, se resuelve un gran problema que aqueja a un número considerable de contribuyentes.

Cabe aclarar que el mismo ordenamiento debe determinar en un estudio socioeconómico para verificar si la persona que acude en busca del servicio cumple con los elementos necesarios para que se le apoye con un defensor de oficio.

El proyecto que se estructura en el presente trabajo no está libre de que personas que no tengan los problemas culturales o económicos intenten obtener de manera gratuita una asesoría o defensa. Es por eso que el estudio socioeconómico es indispensable. Además en caso de que personas no necesitadas acudieran también a dicho servicio se necesitaría un número de abogados muy grande y no cumpliría el objetivo primordial.

En caso de que dicha persona cuente con medios suficientes para impugnar una resolución por su cuenta o pagar un defensor particular, deberá negarse la asesoría que puede ocupar un contribuyente sin dichos medios.

3.2.2. Alcance de la propuesta.

En el presente trabajo se plantea que el sistema de defensoría de oficio en materia fiscal se lleve a cabo en sentido general, por lo que abarcaría el nivel federal; esto implica que se beneficie el mayor número de contribuyentes posibles, independientemente del servicio de defensoría de oficio que pudiera tener cada Entidad Federativa para contribuciones locales.

Cabe señalar que el cinco de enero de 2004 se publicó en el diario oficial de la federación la creación de una Procuraduría Fiscal, la cual dará a los contribuyentes una asesoría gratuita, sin embargo es menester, además de este organismo, tener mayor alcance.

El sistema de defensoría de oficio que se propone tendría que encontrarse en el Código Fiscal de la Federación, así como en la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa.

3.2.3. Redacción de los artículos correspondientes.

En virtud de lo referido anteriormente en este trabajo, los artículos correspondientes quedarían redactados de la manera siguiente:

Para el Código Fiscal de la Federación se propone poner contenido al derogado artículo 250 y crear los subsecuentes, para que pueda quedar de la siguiente manera:

Artículo 250. Los pequeños contribuyentes, así como aquellos contribuyentes que tengan precarios

ingresos, contarán con asesoría y defensoría jurídica por parte del Estado.

Artículo 250 A. El servicio de asesoría y defensoría jurídica será gratuito.

Artículo 250 B. Los contribuyentes que acudan al servicio de asesoría y defensoría jurídica serán sujetos a un examen socioeconómico a fin de auxiliar únicamente a aquellos se encuentren en la situación que expresa el artículo 250.

Ahora bien, aunque el Código Fiscal Federal es una ley general (como lo prevé la Constitución) y manifiesta las disposiciones generales a seguir en materia fiscal; es necesario que la Ley Orgánica del Tribunal contencioso Administrativo, que se encarga de ventilar los asuntos entre el fisco y los contribuyentes, mencione también la existencia de la ya mencionada defensoría.

Precisamente las controversias de las cuales se encarga el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y administrativa según el capítulo dos, artículo 11 de la Ley Orgánica de dicho tribunal son las siguientes:

- I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomas, en las que se determine la existencia de una organización fiscal, se fije cantidad líquida o se den las bases para su liquidación.
- II. Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales.

- III. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales.
- IV. Las que causen agravio en materia fiscal distinto a los que se refieren las fracciones anteriores.
- V. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes a favor de los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección General de Pensiones Militares o al Erario Federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

Quando el interesado afirme, para fundar su demanda que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar fue diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración.

- VI. Las que se dicten en cuestión de pensiones civiles, sea a cargo del Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- VII. Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.

- VIII. Las que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación, del Distrito Federal o de los organismos descentralizados federales o del Propio Distrito Federal, así como en contra de los propios particulares involucrados en dichas responsabilidades.
- IX. Las que requieran el pago de garantías a favor de la federación, del Distrito federal, los Estados y los Municipios, así como sus organismos descentralizados.
- X. Las que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente.
- XI. Las que traten las materias señaladas en el Artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.
- XII. Las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- XIII. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley General de Procedimiento Administrativo.
- XIV. Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que dicte el artículo 12 de la Ley Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
- XV. Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

En vista de lo complejo que puede ser el artículo en comento, incluso para un abogado, podemos decir que sería de suma dificultad para el contribuyente común.

En tal caso, con el objeto de añadir a la estructura del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la redacción del artículo pertinente sería como sigue:

Capítulo III

Sección I

Artículo 12 A. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa contará con una defensoría de oficio, la cual será gratuita y tendrá como destinatarios aquellos contribuyentes que por falta de cultura o recursos económicos no cuenten con la defensa de un abogado particular.

Para lo anterior se hará un estudio socioeconómico a los contribuyentes que soliciten este servicio.

Además del artículo anterior se propone complementarlo con las funciones del defensor de oficio como funcionario del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como sigue:

Capítulo VI

Artículo 43 bis. Corresponde a los defensores de oficio:

- I. **Explicar con claridad la situación jurídica de los contribuyentes que lo soliciten, después de realizarles un estudio socioeconómico.**
- II. **Dar seguimiento a los juicios de los contribuyentes que lo necesiten.**

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La defensoría de oficio se identifica como aquella institución pública que se encarga de proporcionar a las personas que carecen de recursos económicos suficientes para contratar los servicios de un abogado particular, la asistencia y asesoría jurídica gratuita cuando se ven obligados a comparecer ante los diversos tribunales, sea como parte demandada o como parte actora.

SEGUNDA.- Los elementos esenciales de dicha institución jurídica son: a) institución pública, b) gratuidad, c) un servicio público, e, d) un derecho público. Lo anterior se traduce como una garantía individual consagrada en la Constitución, la cual debe ser respetada por el Estado y asimismo brindarla sin costo alguno, pues todo ello se encuentra regulado jurídicamente.

TERCERA.- La finalidad que se persigue con la figura de la defensoría de oficio no se reduce sólo a que una persona de menos recursos tenga un abogado que lo patrocine, sino que, además y principalmente esté en las mismas circunstancias y oportunidades de ser oído y vencido en un proceso, dado que la misma Constitución establece que todas las personas son iguales ante la ley. Lo anterior significa que la defensoría de oficio no se reduce a un beneficio económico del patrocinado, sino mas bien a toda la colectividad por ser una institución, como ya se dijo, de naturaleza pública.

- I. **Explicar con claridad la situación jurídica de los contribuyentes que lo soliciten, después de realizarles un estudio socioeconómico.**
- II. **Dar seguimiento a los juicios de los contribuyentes que lo necesiten.**

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La defensoría de oficio se identifica como aquella institución pública que se encarga de proporcionar a las personas que carecen de recursos económicos suficientes para contratar los servicios de un abogado particular, la asistencia y asesoría jurídica gratuita cuando se ven obligados a comparecer ante los diversos tribunales, sea como parte demandada o como parte actora.

SEGUNDA.- Los elementos esenciales de dicha institución jurídica son: a) institución pública, b) gratuidad, c) un servicio público, e, d) un derecho público. Lo anterior se traduce como una garantía individual consagrada en la Constitución, la cual debe ser respetada por el Estado y asimismo brindarla sin costo alguno, pues todo ello se encuentra regulado jurídicamente.

TERCERA.- La finalidad que se persigue con la figura de la defensoría de oficio no se reduce sólo a que una persona de menos recursos tenga un abogado que lo patrocine, sino que, además y principalmente esté en las mismas circunstancias y oportunidades de ser oído y vencido en un proceso, dado que la misma Constitución establece que todas las personas son iguales ante la ley. Lo anterior significa que la defensoría de oficio no se reduce a un beneficio económico del patrocinado, sino mas bien a toda la colectividad por ser una institución, como ya se dijo, de naturaleza pública.

CUARTA.- En cuanto a la materia tributaria, consiste en la imposición de contribuciones por parte del Estado y que deben de cubrir los contribuyentes para así cubrir el gasto público que se genera con las necesidades colectivas. Por tanto, es necesario que los contribuyentes cumplan con su obligación jurídico-tributaria y de esta manera el Estado cuente con los recursos suficientes para sufragar todas las prioridades del país.

QUINTA.- Sin embargo, cuando el Legislativo elabora las normas tributarias, lo hace sin tomar en consideración las posibilidades intelectuales de la población a quien van dirigidas y, por su parte, cuando el poder Ejecutivo aplica la norma tributaria mencionada lo hace actuando como una autoridad ejecutora. Lo anterior tiene relevancia dado que en ambos aspectos se presenta la ventaja que tiene el Estado sobre el particular-contribuyente.

En otras palabras, desde este momento hacemos latente la necesidad que tiene el contribuyente de ser debidamente asesorado por un profesional que no sólo conozca el Derecho sino en concreto, el Derecho Tributario.

SEXTA.- La anterior conclusión implica que el legislador tome en cuenta un principio muy importante en materia tributaria, a saber, el de simplicidad y claridad. Este principio consiste en que el legislador debe imponer contribuciones sí, pero en dicha imposición deben existir tanto la simplicidad como la claridad para que de esta manera la norma tributaria sea accesible al intelecto del contribuyente.

Sin embargo, no nos referimos sólo a la norma tributaria sustantiva, sino también a la norma tributaria adjetiva, la cual puede resultar complicada incluso al profesional en Derecho.

SÉPTIMA.- Sabemos, por una parte, de la existencia del Tribunal federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y por otra de la Ley Orgánica. Esta última establece no sólo la estructura y el funcionamiento de dicho tribunal, sino además la competencia del mismo conforme a su artículo 11.

Ahora bien, esta ley no establece en ninguno de sus preceptos que el particular que acude ante dicho tribunal pueda ser asesorado por personal adscrito a dicho órgano jurisdiccional, por lo que el contribuyente tiene que contratar los servicios profesionales de un abogado particular.

OCTAVA.- La ausencia de una defensoría de oficio en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa trae como principal problemática que el contribuyente afectado en su esfera jurídica por un acto de la autoridad fiscal federal traiga consigo no sólo la desventaja de dicho contribuyente, sino también, y acaso más, la desigualdad ante la ley dado que, es por todos sabido que la autoridad fiscal cuenta con suficientes recursos tanto humanos como materiales, mientras que el particular en muchas ocasiones no cuenta con ninguno de los dos.

NOVENA.- Por lo tanto, de esta cuestión tan importante surge nuestra aportación jurídica, a saber, la implementación de una defensoría de oficio en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. A mayor abundamiento, nuestra propuesta no descansa sólo en que el particular sea patrocinado por un profesional en Derecho y de esta

manera ahorrarle un desembolso económico respecto del pago de honorarios, sino que tiene un alcance jurídico más importante, a saber, como ya hemos mencionado con anticipación, al particular de escasos recursos económicos se le coloque en igualdad jurídica.

Nuestra propuesta consiste así en que se adicione tanto en el código Fiscal de la Federación como en la Ley Orgánica del Tribunal federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

DÉCIMA.- En cuanto al Código Fiscal de la Federación la propuesta radica en que el artículo 250, actualmente derogado, vuelva a tener contenido, y, siendo precisamente respecto de la defensoría de oficio, así como adicionarle a dicho precepto legal los artículos 250ª y 250B, quedando de la siguiente forma:

Artículo 250. Los pequeños contribuyentes, así como aquellos contribuyentes que tengan precarios ingresos, contarán con asesoría y defensoría jurídica por parte del Estado.

Artículo 250 A. El servicio de asesoría y defensoría jurídica será gratuito.

Artículo 250 B. Los contribuyentes que acudan al servicio de asesoría y defensoría jurídica serán sujetos a un examen socioeconómico a fin de auxiliar únicamente a aquellos se encuentren en la situación que expresa el artículo 250.

DÉCIMA PRIMERA.- En cuanto a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, nuestra propuesta radica en

añadir el artículo 12A para señalar la defensoría de oficio. También se propone añadir el artículo 43bis para indicar las funciones de los defensores de oficio; quedando de la siguiente manera:

Capítulo III

Sección I

Artículo 12 A. El Tribunal Federal de Justicia fiscal y Administrativa contará con una defensoría de oficio, la cual será gratuita y tendrá como destinatarios aquellos contribuyentes que por falta de cultura o recursos económicos no cuenten con la defensa de un abogado particular.

Para lo anterior se hará un estudio socioeconómico a los contribuyentes que soliciten este servicio.

Capítulo VI

Artículo 43 bis. Corresponde a los defensores de oficio:

- III. Explicar con claridad la situación jurídica de los contribuyentes que lo soliciten, después de realizarles un estudio socioeconómico.**
- IV. Dar seguimiento a los juicios de los contribuyentes que lo necesiten.**

BIBLIOGRAFÍA

- ARRIOJA VIZCAÍNO, Adolfo. Derecho Fiscal, 7ª ed. México. Ed. Themis, 1996. 360 pp.
- BERLIRI, Antonio, Principios de Derecho Tributario, vol. 1. Madrid. Editorial de Derecho Financiero, 1999. 412 pp
- BLANCO RAMOS, Ignacio. Principios de Hacienda Pública. Madrid. Imprenta Fareso, 1999. 321 pp
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Garantías Individuales, 31ª ed. México. Ed. Porrúa, S.A. 1998. 810 pp.
- CARRASCO IRIARTE, Hugo. Amparo en Materia Fiscal. 1ª. reimpresión de la 1ª ed. México. Tribunal Fiscal de la Federación, Colección de Estudios Jurídicos, 1998. 176 pp.
- , Derecho Fiscal Constitucional. 3ª. ed. México. Ed. Oxford Universiti Press, 1998. 285 pp.
- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Principios de Derecho Tributario, 2ª ed. México. Ed. PAC, 1998. 237 pp.
- FAYA VIEZCA, Jacinto. Finanzas Públicas, 2ª ed. México. Ed. Porrúa S.A. 1998. 413 pp.
- FLORES ZAVALA, Ernesto. Finanzas Públicas Mexicanas, 32ª ed. México. Ed. Porrúa S.A. 1998. 525 pp.

- GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 49ª ed reimpresión. México. Ed. Porrúa S.A. 1998. 444 pp.
- MARGAIN MANAUTOU, Emilio. Introducción al Estudio del Del Derecho Tributario, 13ª ed. México. Ed Porrúa S.A. 1997 333 pp.
- PONCE GÓMEZ, Francisco et al. Derecho Fiscal 3ª ed. México. Ed. Banca y Comercio S.A. de C.V. 1998. 327 pp.
- QUINTANA VALTIERRA, Jesús y Jorge Rojas Tañes. Derecho Tributario Mexicano, México. Ed. Trillas. 1999. 440 pp.
- RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl. Derecho Fiscal, 2ª ed. México. Ed Harla, 1998. 189 pp.
- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, tomo 1, 21ª ed. México. Ed. Porrúa S.A. 2000. 798 pp.
- TREVIÑO GARZA, Adolfo J. Tratado de Derecho Contencioso Administrativo. 2ª ed. México. Ed. Porrúa S.A. 1997. 264 pp.

LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

REGLAMENTO INTERIOR DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

BIBLIOGRAFÍA DE METODOLOGÍA

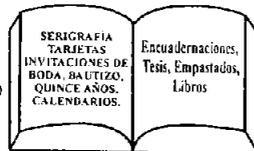
ESCAMILLA G. Gloria. Manual de metodología y técnica bibliográficas. 3ª ed. Aum. 2ª reimpresión. UNAM. México 1996.

ESCALANTE, Beatriz. Curso de redacción para escritores y periodistas. 4ª ed. Corregida. Ed. Porrúa. México 2000.

LARA SAENZ, Leoncio. Procesos de investigación jurídica. 5ª ed. Ed. Porrúa, UNAM. México 2000.

 *Tesis Urgentes*
Apolos 

Trabajos por
computadora,
Impresiones
(color y negro)



Horario de
lunes a viernes
de 7:00 a 21:00 hrs.
Sabados de
8:00 a 15:00 hrs.

Hda. Tomacoco #14 Col. Impulsora. Tel: 57 83 80 44

