



**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

“El valor de prueba documental pública a las resoluciones emitidas por el Procurador  
de la Defensa del Contribuyente”

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

**PRESENTA:**

**MARÍA IRIS TORRES VALLE**

Asesor: Licenciado José Arturo Espinosa Ramírez

Mayo 2008.



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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 está 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.



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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 está 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.

## Agradecimientos

### *A mis Padres:*

Por darme la vida, por todo su amor, su apoyo, su paciencia pero sobre todo por todo su esfuerzo para sacarnos adelante.

### *A mis Hermanos:*

A Berna quien cuidó de mí como mejor Mosquetero y compartió conmigo gran parte del camino; a Gaby quien me refugió en medio de la tormenta de mi vida; A Juan por no dudar en que pudiera lograr mis objetivos; Ismael por todo su sacrificio; Claudia (mamá nena) por haberme cuidado cuando más lo necesitaba; Bibiana por su buen consejo y aquellos que por circunstancias de la vida no comparten conmigo ésta alegría.

### *A Miguel:*

*Porque en su mano encontré al amigo, en su brazo el apoyo, en su corazón el amor y en su mirada el reflejo de mi alma.*

### *A mis Amigos:*

A quienes por temor de llegar a omitir alguno no los nombro, pero que no dejé de agradecerles por brindarme su amistad y sus palabras de aliento cuando el camino se mostraba arduo e interminable.

A la profesora Karitina y a Gerardo R. Pérez a quienes no tengo palabras para agradecerles la oportunidad que me brindaron.

A Luis Miguel Flórez, Adriana Cedillo, Francisco Hernández, Juan Manuel Segovia y Alejandro Gaytán, de Editorial Legis de México S. A. de C.V. por su apoyo durante la realización del presente trabajo de investigación.

### *A mi Asesor de tesis:*

Licenciado José Arturo Espinosa, por toda su paciencia durante el desarrollo de la presente tesis.

### *A los Sinodales:*

Por el tiempo que dedicaron a la revisión de mi trabajo de investigación.



# ÍNDICE

## INTRODUCCIÓN

### CAPÍTULO I RELACIÓN JURÍDICA ADMINISTRATIVA

#### 1. Concepto

##### 1. La Administración Pública como Autoridad

##### 1.1.2. El Individuo como Obligado

##### 1.1.3. La Relación Jurídica Tributaria como el Caso típico de la Relación Jurídica Administrativa

##### 1.1.3.1. Obligación Tributaria

#### 1.2. Garantías Individuales

##### 1.2.1. Concepto

##### 1.2.2. Tipos de Garantías Individuales

##### 1.2.3. Las Garantías Individuales y la Seguridad Jurídica

### CAPÍTULO II LA AUTORIDAD

#### 2.2. Concepto de Autoridad

##### 2.2.1. Concepto de Autoridad Administrativa

##### 2.2.2. Servidor Público

##### 2.2.3. Funcionario Público

#### 2.3. Acto Administrativo

##### 2.3.1. Acto de Autoridad

##### 2.3.2. Elementos del Acto Administrativo

##### 2.3.2.1. Subjetivo

##### 2.3.2.2. Objetivo

##### 2.3.2.3. Formal

##### 2.3.3 Características del Acto Administrativo

##### 2.3.3.1. Presunción de Legalidad

##### 2.3.3.2. Ejecutividad

##### 2.3.3.3. Ejecutoriedad

.....1  
.....4  
.....8

.....13  
.....14  
.....25  
.....26  
.....27  
.....28

.....30  
.....30  
.....31  
.....34

.....36  
.....38

.....38  
.....38  
.....39  
.....39

.....41  
.....45  
.....45

## **CAPÍTULO III EL OMBUDSMAN**

### 3.1. Antecedentes Históricos

- 3.1.1. Orígenes en Suecia
- 3.1.2. Experiencia en Noruega
- 3.1.3. Países Escandinavo

### 3.2. Antecedentes en México

- 3.2.1. La Procuraduría de los Pobres
- 3.2.2. Comisión Nacional de Derechos Humanos
  - 3.2.2.1. La Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos
  - 3.2.2.2. Comisión Nacional de Derechos Humanos
- 3.2.3. La Defensoría de los Derechos Universitarios
- 3.2.4. Procuraduría Federal del Consumidor
- 3.2.5. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
- 3.2.6. Comisión Nacional Para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros

### 3.3. Antecedentes del *Ombudsman* Tributario en las Finanzas Públicas de México

- 3.3.1 La Procuraduría Fiscal de la Federación
- 3.3.2. La Sindicatura de los Contribuyentes
- 3.3.3. La Procuraduría de la Defensa de los Contribuyentes

## **CAPÍTULO IV EL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN DE LA AUTORIDAD JUDICIAL Y LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA.**

### 4.1. Procedimiento de Investigación de la Autoridad Judicial

- 4.1.1. Concepto de Resoluciones
- 4.1.2. Facultad Indagatoria
- 4.1.3. Facultad Inquisitiva

### 4.2. Procedimiento de Investigación de la Autoridad Administrativa (Procuraduría del Contribuyente)

- 4.2.1. Resoluciones
- 4.2.2. Sugerencias
- 4.2.3. Recordatorio y Advertencias
- 4.2.4. Amonestación
- 4.2.5. Crítica y Opinión
- 4.2.6. Concepto de Recomendación

### 4.3. Prueba Documental Pública

- 4.3.1. Concepto
  - 4.3.1.2. Elementos
  - 4.3.1.3. Importancia
  - 4.3.1.4 Valor Probatorio



.....46  
.....48  
.....48

.....49

.....51  
.....52  
.....56  
.....58  
.....63

.....68

.....76  
.....95  
.....101

.....104  
.....104  
.....107  
.....107

.....108  
.....109  
.....110  
.....110  
.....110  
.....110  
.....111

.....112

.....114  
.....114  
.....114

## **CAPÍTULO V RESOLUCIONES DEL PROCURADOR DE LA DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE CON VALOR PROBATORIO.**

5.1. La Procuración de Justicia en Materia Administrativa.

5.2. El valor probatorio de las Resoluciones de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

5.3. Problemática sobre el valor probatorio de las Resoluciones de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

5.4. Propuesta de Reforma a la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

**Conclusiones**

**Bibliografía**

**Anexo**

.....118

.....120

.....126

.....127

.....133

.....139

.....142

## INTRODUCCIÓN

Las recomendaciones emitidas por el *Ombudsman* fiscal a aquellas autoridades fiscales que se conducen fuera del marco de legalidad, ejecutando prácticas administrativas arbitrarias, es una de las funciones principales de esta institución que tiene como objetivo tutelar los derechos del gobernado contribuyente con la finalidad de persuadir a la autoridad administrativa fiscal a desarrollar sus funciones dentro del marco de legalidad.

La propuesta de reforma que se desarrollará en el presente trabajo de investigación consiste en adicionar un párrafo al artículo 25 de la LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE, con el objeto de dotar de eficacia a las recomendaciones emitidas por el procurador otorgándole el carácter de documento probatorio, por considerar que de no ser así se está violando la garantía individual de Seguridad Jurídica.

Esta figura del *Ombudsman* cada vez es más común en los gobiernos democráticos actuales.

Concederle a las recomendaciones emitidas por el *Ombudsman* que se pueda considerar como prueba, en el supuesto que el gobernado contribuyente decida recurrir a medios de defensas procesales o jurisdiccionales, generando confianza y certeza jurídica a los ciudadanos contribuyentes, rebasando la expectativa de la Institución de únicamente evidenciar a las autoridades administrativas fiscales arbitrarias al hacer públicas las causales de ilegalidad en que incurrieron, llevando a un ámbito de verdadera defensa la actividad que con tal prestigio moral realiza este organismo.

En el capítulo primero se desarrollara el concepto de relación jurídica partiendo de lo establecido por la teoría general del derecho y concluyendo con la relación jurídica administrativa y su relación con las garantías individuales.

El capítulo segundo se designó a la investigación de la Autoridad Administrativa, los personajes que se consideran como autoridad a través de los cuales se manifiesta la voluntad del Estado y al acto administrativo que represente el medio por el cual se exterioriza dicha voluntad.

Posteriormente en el capítulo tres se mencionan los antecedentes históricos de *OMBUDSMAN* en el extranjero y la aparición de esta figura en México con el objetivo de identificar su origen y sus funciones principales.

En el capítulo cuatro se desarrollan temas relacionados con el procedimiento de investigación que realizan dos autoridades con diferentes funciones y competencias como la autoridad judicial y la autoridad administrativa.

Por último en el capítulo quinto se presenta la propuesta de reforma para que las resoluciones del Procurador de la Defensa del Contribuyente cuenten valor probatorio.

La metodología empleada fue de tipo deductivo que va de lo general a lo particular.

La información utilizada fue principalmente la documental, en especial Libros, Revistas, Legislación y Páginas de Internet de dependencias oficiales.

# CAPÍTULO I

## RELACIÓN JURÍDICA ADMINISTRATIVA

Es necesario establecer que el presente concepto como muchas otras figuras jurídicas no pertenece exclusivamente al derecho público o privado, sino que tiene su origen en la Teoría General del Derecho.

### 1.1. Concepto de Relación Jurídica

Iniciaré con el concepto de relación jurídica. Rafael de Pina considera a la Relación Jurídica como “el vínculo establecido entre personas regido por el derecho.”<sup>1</sup>

Otra definición es la que nos proporcionan Lacambra y Legaz quienes concluyen definiendo a la relación jurídica como:

“un vínculo creado por normas jurídicas entre sujetos de derecho, nacidos de un determinado hecho que origina situaciones jurídicas correlativas de facultades y deberes, cuyo objeto son ciertas prestaciones garantizadas por la aplicación de una consecuencia coactiva o sanción.”<sup>2</sup>

Ambos conceptos se refieren a la relación jurídica en un contexto amplio, en sentido estricto Entrana la define de la siguiente manera: “Es la situación poder-derecho de un sujeto corresponda a una situación específica de deber obligación positiva o negativa de otro sujeto.”<sup>3</sup>

El mismo autor discurre sobre la relación jurídica la cual considera que por darse entre sujetos está estrictamente relacionada con un carácter social y la describe como una “relación social concreta regulada por el derecho.”<sup>4</sup>

De lo que se desprende que por tener un interés social en cada caso de relación jurídica de que se trate ésta será del tipo de la rama del derecho que la regule así es que se pueden crear relaciones jurídicas civiles, mercantiles labores y la que nos atañe relaciones jurídicas administrativas.

Roberto Dromí las define como: “aquella que se da entre dos sujetos de derecho cuando la situación de poder- derecho en que se encuentra uno de ellos se

corresponde necesariamente con una situación actualizada de deber- obligación- de otro.”<sup>5</sup>-

## **Elementos de la Relación Jurídica**

Toda relación jurídica va a contar con tres elementos los cuales son: Sujeto, Objeto y Fin.

Sujeto: estos son dos: un sujeto activo que va a ser el titular del derecho que la relación jurídica contiene, y un sujeto pasivo, que será el sujeto obligado en concreto a realizar la conducta encaminada a la satisfacción del mencionado derecho.

Objeto: este puede ser una conducta o bien una cosa.

Causa o Fin: generar derechos y obligaciones.

## **Relación Jurídica Administrativa**

Durante la monarquía en países como España, y antes de la adopción del estado de derecho, se consideraba que entre el particular y el Estado no podía existir una relación jurídica por el carácter de Soberano con que se ostentaba el Estado y que sólo podían existir relaciones de poder entre éste y sus súbditos.

Posteriormente, con la adopción de la división de poderes y siendo la esencia de éste el estado de derecho, el cual consiste en el reconocimiento y tutela de los derechos públicos subjetivos y que para su admisión se sustituyeron las antiguas relaciones de poder por relaciones jurídicas en la cual ambas partes se encuentran sometidas a la ley que emana del Estado donde los sujetos de la relación se encuentran en un plano de igualdad toda vez que ambos se encuentran sometidos a la ley.

Gabino E. Castrejón desarrolla el concepto de relación jurídica administrativa y escribe: son “aquellas relaciones que existen entre el Estado y los gobernados, derivadas de una norma jurídica para la obtención de un objeto o fin.”<sup>6</sup>-

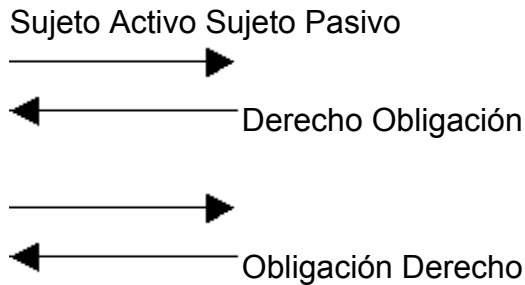
Las relaciones jurídicas administrativas pueden ser simples o complejas.

Se consideran simples a aquéllas en que el derecho subjetivo corresponde únicamente a un deber de la otra.

Sujeto Activo Sujeto Pasivo  
→

D ← Derecho Obligación

Las relaciones jurídicas administrativas complejas son aquellas donde las dos partes son titulares de derechos y se encuentran vinculadas por obligaciones.



En conclusión, las relaciones jurídico administrativas son el vínculo establecido entre un sujeto público y un particular u otro sujeto público, regidas por el derecho para la obtención de un objeto o fin.

### **Elementos de la Relación Jurídica Administrativa**

- Sujeto pasivo, un particular no necesariamente un ciudadano, este puede ser un extranjero sometido al derecho público por alguna obligación tributaria, persona física o moral o bien un sujeto público, pudiéndose incluir a todos y cada uno de ellos en un sólo término el de “administrado(s) o gobernados”
- Sujeto Activo, un sujeto público u órgano del Estado.
- Objeto, será la realización de alguna actividad del Estado
- Fin, la satisfacción de necesidades colectivas de orden común.

Cabe mencionar que en las relaciones jurídico administrativas no siempre serán Administración pública-administrado. Sino también pueden existir relaciones jurídicas administrativas en las que los sujetos que intervienen tengan carácter público, se consideran sujetos públicos a todos aquellos que se encuentran dentro de la administración pública.

Como bien se sabe, los órganos no tienen personalidad propia y se puede decir, por lo tanto, que no son sujetos de relaciones jurídico administrativas. Sin embargo, estos órganos son representados por funcionarios o servidores públicos, tema que será



desarrollado más adelante, ellos son quienes realizan los actos humanos que constituyen las relaciones jurídicas administrativas.

### **Origen de la Relación Jurídica Administrativa**

García Trevijano, citado por Entrana, escribe respecto al origen de la relación jurídica administrativa y expone que como cualquier otra relación jurídica puede surgir de la ley, de forma directa o indirecta, o de los hechos jurídicos.

Se establece que ésta tiene su origen en la ley de forma directa cuando la relación nace sin que intervenga la administración, es decir, cuando el sujeto es imperativamente obligado por la norma.

De forma indirecta cuando si bien interviene la administración en el nacimiento de la relación jurídica su actuación tiene carácter reglado.

El hecho jurídico que es considerado como el más importante aunque no el único que da origen a la relación jurídica de forma inmediata es el acto administrativo, de la ley reglada se advierte que surgen las relaciones jurídicas que suelen ser mediatas.

#### **1.1.1. La Administración Pública como Autoridad**

El Estado prescinde de una forma de gobierno, de cómo se distribuye el ejercicio del poder.

En México nuestra constitución adopta la teoría de la división de poderes para el ejercicio de la Soberanía, sobre esta teoría Gabino Fraga expone que es “una teoría política para combatir el absolutismo y establecer un gobierno de garantías.”<sup>7</sup>

Dromi en su libro de Derecho Administrativo comenta respecto a la división de poderes lo siguiente: “el Estado, como toda institución social, se presenta como una entidad organizada sujeta a una organización jurídica que informa la realidad estatal y la conforma con una organización institucionalizada.”<sup>8</sup>

La teoría de la división de poderes nombra a cada uno de estos en Poder Legislativo, Poder Judicial y Poder Ejecutivo. Cada uno de ellos cuenta con una organización

interna apropiada para desempeñar su función, existiendo entre dichos poderes relaciones de colaboración y control recíproco.

La distribución de funciones entre los poderes consiste de forma general en que el poder legislativo tiene atribuida exclusivamente la función legislativa; el poder judicial la función judicial y el poder ejecutivo la de administrar.

Serra Rojas escribe sobre las funciones del Estado lo siguiente:

“Función Legislativa que es la encaminada a establecer las normas jurídicas generales...creador del órgano jurídico nacional.

Función administrativa, que es la encaminada a regular la actividad concreta y tutelar del Estado, bajo el orden jurídico...

Función Jurisdiccional, que es la actividad del Estado encaminada a resolver las controversias, estatuir o declarar el Derecho...”<sup>9</sup>—

Existen dos criterios sobre las funciones que desempeñan los poderes del Estado que son desde un punto de vista formal y otro material.

Desde el punto de vista formal, es aquella función realizada por el órgano que tiene la función (facultad) atribuida.

Desde el punto de vista material, es la función que realiza un órgano que no tiene atribuida dicha función, sin embargo, la realiza de forma material, es decir, por el contenido de la misma.

La teoría de la división de poderes es considerada la doctrina que constituye los fundamentos del derecho administrativo actual.

Para efectos del presente trabajo, y una vez analizadas las funciones del Estado, nos enfocaremos a la función que realiza el poder Ejecutivo, al respecto los doctrinarios lo aprecian en un doble aspecto como gobierno o poder político y como poder administrativo.

Como gobierno o poder político se define en los siguientes términos: “por la relación que guarda dentro del Estado, con relación a éste y a los demás poderes en que se divide el ejercicio de la soberanía”. Y como poder administrativo se define “por la relación con la ley que ha de aplicar y ejecutar en casos concretos.”<sup>10</sup>—

Por administración pública se debe entender como un organismo perteneciente o dentro del poder ejecutivo, por medio del cual se realizan los cometidos del Estado, dotado de *imperium*.

Al respecto Entrana define a la administración pública “como un conjunto de órganos que se alojan en el poder ejecutivo”<sup>11</sup>—

Derivado de estas concepciones, se puede definir a la Administración pública como un organismo público dotado de poder *imperium* para la realización de actividades encaminadas a la satisfacción del interés general.

La administración pública, como a los poderes del Estado, también es vista desde dos perspectivas la formal y la material, al respecto Molitor la expone desde el punto de vista formal como:

“El organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales, y desde el punto de vista material; Es la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión.”<sup>12</sup>—

Ahora bien, el poder del que fue dotada la administración pública por el poder político del cual surge puede ser observado de dos formas, la primera como “autoridad equivale a poder, potestad o actividad que es susceptible de imponerse a algo”<sup>13</sup>—

La segunda es aquella que se desprende del derecho público, en el cual por autoridad se entiende:

“...aquel órgano del Estado integrante de su gobierno, que desempeña una función específica tendiente a realizar las atribuciones estatales en su nombre. Bajo este aspecto el concepto de “autoridad” ya no implica una determinada potestad, sino que

se traduce en un órgano del Estado, constituido por una persona o funcionario o por una entidad moral o cuerpo colegiado, que despliega ciertos actos en ejercicio del poder de imperio...”<sup>14</sup>

Como órganos del Estado dotados de poder, la doctrina establece que existen autoridades propiamente dichas y órganos auxiliares de las mismas y que su diferenciación consiste en la naturaleza de las funciones que realiza.

### **Definición de Administración Pública como Autoridad**

Como concepto el *Diccionario Léxico de la Política*, establece por definición de administración pública como:

“La administración pública es la autoridad común que ... ejecuta las leyes de interés general que se estatuyen sobre las relaciones necesarias de cada administrado con la sociedad, y de la sociedad con cada uno de ellos; así como las personas los bienes y las acciones, como interesantes al orden publico.”<sup>15</sup>

En conclusión, se puede considerar a la administración pública como autoridad desde el punto de vista orgánico por ser parte de la organización del poder ejecutivo, que surge de la teoría de la división de los poderes y como órgano dotado de poder o *imperium* por su procedencia que es del poder político y que se manifiesta en cada una de las atribuciones concedidas para alcanzar el bien común que es la función principal que debe desempeñar el Estado.

#### **1. El Individuo como Obligado**

La Real Academia Española define a la persona como “un Individuo de la especie humana.”<sup>16</sup>

El concepto de "persona" ha variado desde la época de la antigua Grecia, en donde tenía una connotación utilizada para la representación de obras trágicas, en las que era común utilizar unas "personas" o máscaras, con el objeto de amplificar o reverberar la voz del actor, a manera de caja acústica, que además servían para determinar la condición del personaje caracterizado, a través de los dibujos que llevaban las máscaras.

En la actualidad, el concepto de persona va más ligado al de ser humano, y ya no tiene nada que ver con el de "máscara", encontrando connotaciones más cercanas al orden jurídico.

Concepto de persona:

"De origen germánico, según Carbonnier, es el término con que se designa al ser humano. La noción: 'derechos de la personalidad' que viene implícita, es la expresión que han adoptado la mayoría de tratadistas, tanto nacionales como extranjeros, otros se han referido a ello como derechos personalísimos o derechos morales. Entre los autores nacionales que difieren se encuentran: Gutiérrez y González quien se refiere a ellos como 'patrimonio moral' y Guitrón Fuentevilla quien habla de 'derechos humanos subjetivos fundamentales.'"<sup>17</sup>

## **Atributos de Personalidad en la Persona Física**

Los atributos de la personalidad tienen las siguientes características: a) Son generales en virtud de que toda persona goza de ellos; b) Son inalienables e inembargables, y c) Son absolutos.

Los atributos de personalidad de las personas físicas son:

**Nombre:** Es la denominación por la cual se individualiza a una persona. Está formado por el nombre propio (nombre de pila) y el nombre patronímico o apellido (o de familia). El primero es determinado por los progenitores a su libre voluntad, sin embargo el patronímico está ligado a la filiación y revela los orígenes del individuo.

2. **Domicilio:** El Código Civil para el Distrito federal lo define como:

“Artículo 29 El domicilio de las personas físicas es el lugar donde residen habitualmente, y a falta de éste, el lugar del centro principal de sus negocios; en

ausencia de éstos, el lugar donde simplemente residan y, en su defecto, el lugar donde se encontraren.

Se presume que una persona reside habitualmente en un lugar, cuando permanezca en él por más de seis meses.”

La doctrina distingue varios tipos de domicilio: 1) Real, es aquel en que radica una persona con el propósito de establecerse ahí; 2) Legal, es aquél que la Ley señala como lugar para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones, aunque de hecho, no se encuentre allí presente; 3) Voluntario, es el que surge cuando una persona, a pesar de residir en un lugar por más de seis meses, desea conservar su domicilio anterior; 4) Convencional, es el lugar que una persona señala para el cumplimiento de determinadas obligaciones; y 5) De origen, que se refiere al lugar donde se ha nacido.

La residencia es el lugar de hecho donde una persona habitualmente vive, en tanto que la habitación es el lugar donde el individuo tiene asiento ocasional y transitorio.

3. Capacidad jurídica se divide en de goce y de ejercicio: la primera es la cualidad de ser sujeto de derechos y obligaciones y, por consiguiente, es inherente e inseparable a toda persona; la segunda, consiste en la posibilidad de ejercer tales derechos y obligaciones por sí mismo. La capacidad de ejercicio tiene casos de excepción específicos, como son la interdicción, la minoría de edad o la falta de personalidad, que obligan al titular del derecho a ejercerlo por conducto de un representante en pleno goce de sus derechos.

La siguiente tesis aislada señala al respecto:

“**CAPACIDAD JURÍDICA DE LAS PERSONAS FÍSICAS.** "La capacidad jurídica la adquiere una persona en el momento de nacer, y desde el momento en que un individuo es procreado, entra bajo la protección de la ley y se le tiene por nacido, para los efectos declarados por la ley civil". (Amparo civil directo 933/27. La publicación omite el nombre del ponente. Quinta Época. Tercera Sala. Semanario Judicial de la Federación. Tomo XXXVI. Página 147).”

4. Estado civil: Situación particular de las personas en relación con la institución del matrimonio (soltero, casada), y con el parentesco (padre, madre, hijo, hermano, abuelo, etc.).

5. Nacionalidad: Es la situación o vínculo de carácter jurídico, que tiene la persona con el Estado, pudiendo ser nacional o extranjero. De allí se desprende su calidad de ciudadano o no. La nacionalidad puede ser originaria o adquirida.

6. Patrimonio: Es el conjunto de derechos y obligaciones que son susceptibles de valorarse económicamente.

Al lado de los hombres o personas físicas el derecho, desde los romanos, ha reconocido la existencia de personas formadas por diversos individuos y que la doctrina e incluso el código civil mexicano ha catalogado como personas morales, siendo por ende sujetos de derecho.

### **La persona jurídica o moral**

Concepto de persona jurídica o moral.

"En el tecnicismo jurídico los sujetos del derecho reciben el nombre de personas. Las personas son los únicos posibles sujetos del derecho. Persona es el ser de existencia física o legal capaz de derechos y obligaciones.

Existen dos clases de personas: la individual y la colectiva (llamada moral en el derecho mexicano). Persona individual es el ser físico (hombre o mujer); persona moral, cualquier entidad que el ser humano constituya, con sujeción al derecho, para la realización de fines que excedan las posibilidades de la acción individual o que alcanzan mejor cumplimiento mediante ella."<sup>18</sup>

La persona, legalmente hablando, es todo ser capaz de tener y contraer derechos y obligaciones. Cuando unos individuos se unen con el fin de lograr un objetivo en común, dispuestos a cumplir obligaciones y ejercer derechos, se habla de persona jurídica o moral, un ente ficticio creado por la ley.

Como requisito para la creación de una persona jurídica es necesario que surja como una entidad independiente y distinta de los miembros individuales que la forman y que a esta entidad le sean reconocidas por el Estado sus derechos y obligaciones.

Existen dos tipos de personas jurídicas:

A). Personas jurídicas de derecho público: Aquellas que representan a la autoridad en sus funciones administrativas (el Estado, las municipalidades, etc.).

B). Personas jurídicas de derecho privado: aquellas que dependen de la iniciativa particular.

### **Atributos de la Personalidad de las Personas Jurídicas**

Atributos de personalidad son aquellas propiedades o características propias a la persona y que son únicas a cada una de ellas. Estos atributos son:

1. Nombre: Denominación con la cual se distinguen las personas morales.

Normalmente corresponde a la razón social.

2. Domicilio: Corresponde al lugar donde la persona jurídica tiene la administración de su sociedad.

3. Nacionalidad: Se encuentra regulada por el ordenamiento jurídico.

4. Patrimonio: Son los recursos o medios que les permite a las sociedades realizar sus fines, sin los cuales no podrían desarrollar sus funciones.

Las personas en los términos expuestos con anterioridad son susceptibles de ser sujetos de obligaciones derivadas de acontecimientos naturales, actos jurídicos o bien por disposición de la ley, a las que se le conocen como *ex lege*, un ejemplo de este tipo de obligaciones es la instituida en el artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece:

Artículo 31." Son obligaciones de los mexicanos:



IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”

Estas obligaciones se manifiestan de manera general tanto para personas físicas en actitud de ser sujeto de derechos y obligaciones como para las personas morales nacionales o extranjeras la Ley de Nacionalidad establece:

Artículo 8°. "Son personas morales de nacionalidad mexicana las que se constituyan conforme a las leyes mexicanas y tengan en el territorio nacional su domicilio legal".  
Por exclusión serán sociedades extranjeras las que no reúnan los requisitos mencionados en dicho precepto.”

Ley General de Sociedades Mercantiles en el artículo 250 señala que “las sociedades extranjeras legalmente constituidas tienen personalidad jurídica en la República Mexicana.”

Asimismo, existe jurisprudencia que expone:

**“RENTA. EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 8° DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA.** "En términos de los artículos 1°, 10, 17, y segundo transitorio, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, **las personas morales están obligadas al pago del impuesto relativo en caso de que sean residentes en México, respecto de todos sus ingresos cualquiera que sea la ubicación de la fuente de riqueza de donde procedan**, debiendo calcularlo aplicando al resultado fiscal obtenido en el ejercicio, la tasa que el ordenamiento legal prevé y acumulando la totalidad de los ingresos en efectivo, en bienes, en servicio, en crédito o de cualquier otro tipo que obtengan en el ejercicio. Ahora bien, el hecho de que el primer párrafo del artículo 8° de la Ley citada establezca que deben considerarse personas morales, entre otras, a las sociedades mercantiles, los organismos descentralizados que realicen preponderantemente actividades empresariales, las instituciones de crédito, las sociedades y asociaciones civiles, y la asociación en participación, no transgrede el principio de legalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al utilizar la expresión "entre otras", ni genera incertidumbre jurídica respecto de los sujetos obligados al pago del impuesto relativo,

pues aparte de que la ley debe analizarse en su conjunto, la expresión citada es meramente ilustrativa, mas no limitativa; y el sujeto pasivo de la contribución conoce con anticipación su obligación de pago. Además, el legislador no está obligado a definir en el referido artículo 8° a todos los entes que deben considerarse como personas morales, porque el artículo 25 del Código Civil Federal, aplicable para el entendimiento del mencionado término, hace la especificación pertinente". (Amparo en revisión 1420/2005. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Novena Época. Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXII. Diciembre de 2005. Tesis: 2a. CXVIII/2005. Página 407).

Derivado de lo anterior, se puede concluir que en nuestro sistema jurídico mexicano es requisito indispensable ser de nacionalidad mexicana, residir en el país, estar constituido en términos de la legislación nacional vigente en el caso de las personas jurídicas o transitar por él, para ser sujeto de derechos y obligaciones.

### **1.1.3. La Relación Jurídica Tributaria como el Caso Típico de la Relación Jurídica Administrativa**

El Estado, al ejercer su potestad tributaria y establecer normas de carácter tributario a través del poder legislativo, las cuales contemplan situaciones jurídicas que al realizarse genera un vínculo entre los sujetos, constituyendo una relación jurídica tributaria.

“La relación jurídica tributaria es el enlace o vínculo legal que se estatuye entre el sujeto activo y el sujeto pasivo de la obligación tributaria...”<sup>19</sup>

La relación jurídica tributaria nace cuando el Estado establece la obligación contributiva mediante la norma jurídica, con carácter general, obligatorio e impersonal.

Sujetos de la relación jurídica tributaria

- Sujeto Activo, el Estado en su función de gobierno.
- Sujeto Pasivo, un particular.

Las relaciones jurídicas tributarias, tienen como contenido el pago de tributos como impuestos, derechos y contribuciones especiales.

Se considera a la relación tributaria como el caso típico de la relación jurídica administrativa por la fuente principal de donde emana, por los sujetos que intervienen pero sobre todo por el objeto o fin de las relaciones cuando para la relación jurídica tributaria es el del pago de tributos en la relación jurídica administrativa es la satisfacción de necesidades colectivas de orden común, las cuales realizará con los recursos recaudados a través de las relaciones jurídicas tributarias establecidas entre el Estado y los particulares.

### **1.1.3.1. Obligación Tributaria**

#### **Concepto de Obligación**

La obligación dentro de las instituciones de Justiniano se definía como: "el *iuris vinculum, quo necessitate adstringimur alicuius solvendae rei, secundum nostrae civitatis iura.*"<sup>20</sup> Esto significa que la obligación es un vínculo jurídico por el cual quedamos constreñidos a cumplir, necesariamente, con el derecho de nuestra comunidad política.

Para Gutiérrez y González la obligación es "... la necesidad jurídica que tiene una persona denominada obligado-deudor de cumplir voluntariamente a favor de otra persona, denominada acreedor que le pueda exigir una prestación de carácter patrimonial."<sup>21</sup>

Así tenemos que Pothier, citado por Manuel Borja Soriano, define a la obligación como: "un vínculo de derecho que nos sujeta respecto de otro a darle alguna cosa o hacer a no hacer alguna cosa."<sup>22</sup>

#### **Las Fuentes de las Obligaciones**

Respecto a la obligación como un término genérico del derecho, su principal fuente es la ley, toda vez que en la constitución como en las leyes federales, reglamentos federales y locales, tratados y acuerdos internacionales etc., se establecen obligaciones de forma general.

Otra de las fuentes es la voluntad de las partes, existen casos en que para que nazca la obligación se requiere del consentimiento de las partes, por último y por ello no menos importante, los acontecimientos naturales.

Hay hechos jurídicos que van a producir efectos de derecho: como son la creación, transmisión, modificación y extinción de obligaciones o derechos, tales hechos se dividen en actos jurídicos y hechos jurídicos.

En materia de obligaciones, Capitant citado por Borja Soriano define a los actos jurídicos como “una manifestación exterior de voluntad que se hace con el fin de crear, transmitir, modificar o extinguir una obligación o un derecho y que produce el efecto creado por su autor, porque el derecho sanciona esa voluntad.”<sup>23</sup>

El Código Civil Federal señala que las obligaciones tienen su fuente en los convenios, que son el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir; modificar o extinguir obligaciones; los convenios que producen o transfieren las obligaciones y derechos toman el nombre de contratos.

A los actos jurídicos se les denomina unilaterales cuando existe una voluntad y bilaterales cuando existen dos voluntades, éstos son a los que se les denomina Convenios y aquellos convenios que crean una obligación o la transmiten se les llama contratos.

Existen hechos voluntarios que son creados por la actividad del hombre y que producen efectos de derecho y hechos en los que la voluntad del hombre no aparece, pues son producidos por acontecimientos naturales o accidentales, donde los efectos del derecho recaen sobre el sujeto.

### **Obligación Tributaria**

Para el derecho fiscal el concepto de obligación no varía en mucho, la diferencia radica en que en materia tributaria el sujeto activo siempre será el Estado, para Dino Jarach:

“... la obligación tributaria en general, desde el punto de vista jurídico, es una relación jurídica ex lege, en virtud del cual una persona (sujeto pasivo principal contribuyente o

responsable), esta obligado hacia el Estado u otra entidad pública, al pago de una suma de dinero, en cuanto se verifique el supuesto de hecho determinado por la ley...”<sup>24</sup>—

Para Hensel “la relación fundamental de derecho tributario consiste en el vínculo obligacional en virtud del cual el Estado tiene derecho de exigir la prestación del presupuesto de hecho previsto por la ley...”<sup>25</sup>—

Los elementos que constituyen la obligación tributaria consistirán siempre en: un vínculo jurídico entre el sujeto activo y el sujeto pasivo, la fuente siempre será la ley, por lo tanto, nacerá cuando se realice el presupuesto de hecho en ella previsto. Finalmente su contenido podrá consistir en una conducta de dar, hacer, no hacer o tolerar.

### **Elementos de la Obligación Tributaria**

Como elementos de la obligación tributaria tenemos en primer lugar a los sujetos que intervienen en la obligación, que son:

- El sujeto activo que siempre será el acreedor de la obligación, que en materia tributaria será siempre el Estado.
- Por otro lado, está el sujeto pasivo quien es el deudor de la obligación tributaria y dentro del sujeto pasivo la ley establece una clasificación de todos aquellos que al realizar el supuesto puede adquirir el carácter de obligado.
- El segundo elemento de la relación tributaria es el objeto de la misma, que siempre consistirá en el cumplimiento de la prestación establecida, es decir, la entrega del tributo que recibirá siempre el sujeto activo, quien a través de su poder de *imperium* crea las normas que fijan los impuestos;
- Y como un tercer elemento se contempla el vínculo jurídico que surge entre los sujetos que son parte de la obligación tributaria.

### **Sujetos de la Obligación Tributaria**

La obligación tributaria genera consecuencias jurídicas en el momento que nace. Los sujetos de la obligación tributaria son el sujeto activo, es cual será denominado acreedor, fisco gobernante o autoridad, y

El sujeto pasivo, al cual también se le puede denominar deudor, contribuyente, gobernado, obligado o causante.

Ambos cuentan con características especiales, ya que si bien el sujeto activo es siempre el acreedor, habrá ocasiones en que pueda llegar a ser sujeto pasivo; tal es el caso cuando se coloca en el supuesto normativo.

El Estado como sujeto activo tiene el deber de exigir al sujeto pasivo el cumplimiento de sus obligaciones, para lo cual cuenta con la facultad económica coactiva, a través de la cual podrá exigir el pago de las deudas tributarias.

El sujeto activo es el Estado en cualquiera de sus tres niveles Federal, Estatal, así como Municipal; lo anterior encuentra su fundamento en la fracción IV del artículo 31, constitucional.

### **Nacimiento de la Obligación Tributaria**

La mayoría de los doctrinarios coinciden en que para que se dé el nacimiento o surja la obligación tributaria, se requiere un presupuesto normativo y la realización del mismo.

Para Hensel la obligación tributaria es:

“... una obligación *ex lege*, cuyo nacimiento requiere de dos elementos: uno la existencia de una norma legal, que disponga de un presupuesto abstracto, general e hipotético que pueda producir en la vida real para que cree una obligación tributaria a cargo de los particulares; dos la realización en la vida real de ese hecho jurídico contemplado por la ley.”<sup>26</sup>—

Las obligaciones tributarias pueden ser de naturaleza sustantiva y formal:

La primera comprende las obligaciones cuyo contenido es el de dar, la cual se refiere exclusivamente a una prestación pecuniaria;

En cuanto a la segunda que se refiere a las de naturaleza formal se encuentran las obligaciones de hacer, no hacer y tolerar, las cuales se consideran tan importantes

como las obligaciones sustantivas, ya que sin ella la recaudación de los tributos resultaría más complicada.

Cuando la fuente de las obligaciones es la ley unida a la realización de un presupuesto jurídico, por parte del sujeto pasivo, aunque no sean su voluntad, se da el nacimiento de una obligación *ex lege*, categoría dentro de la cual se ubican a las obligaciones tributarias, ya que necesariamente se debe colocar al sujeto pasivo en el supuesto normativo para que se origine la obligación tributaria.

Como ya se ha mencionado antes, la obligación tributaria es una obligación *ex lege*, esto significa que para que surja previamente debe existir una norma creada por la voluntad del legislador.

Para determinar el momento exacto en que nace la obligación tributaria debemos referirnos específicamente a los elementos que sirven de base para que se dé lo que en México se conoce como el devengo del tributo, estos son el hecho imponible y el hecho generador.

Las obligaciones son legales cuando su fuente es la ley y para su nacimiento no hubo la necesidad de haber realizado u ocurrido algún acto o hecho jurídico.

Lo anterior en virtud de que el principio de legalidad existente en nuestro Estado de derecho, establece que las obligaciones tributarias deben ser estrictamente legales y por ninguna razón voluntaria, obedeciendo el principio de *nullo tributo sine lege*.

### **Hecho imponible**

La obligación tributaria, como ya se ha mencionado antes, depende para su nacimiento de la realización de un presupuesto jurídico, es decir, que el supuesto pasivo ejecute algún hecho jurídico previamente establecido en la ley.

Don Adolfo Carretero Pérez, magistrado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, citado por Adolfo Arriola Vizcaíno, escribe respecto al hecho imponible lo siguiente: "El hecho imponible se define como el presupuesto de naturaleza jurídica o económica fijado por la ley, para configurar cada tributo y cuya realización supone el nacimiento de la relación jurídico-tributaria, por lo tanto a la tipificación de los actos del sujeto para cada clase de tributo."<sup>27</sup>—

El hecho imponible siempre será creado a través del proceso legislativo en el cual el legislador establece en una ley las conductas determinadas como causantes de cargas impositivas y deberá señalar los elementos de los tributos tales como el objeto, sujeto, base tarifa o tasa en razón del principio de legalidad tributaria.

Sainz Bujanda explica el proceso genérico de la obligación tributaria como:

“La norma legal establece un presupuesto de hecho (que refiriéndose al de la obligación tributaria sustantiva principal se ha llamado hecho imponible), y dispone que cuantas veces ese hecho hipotético se produzca en la realidad se genera a cargo del sujeto o sujetos que la propia norma señala la obligación de pagar un determinado tributo o de cumplir un determinado deber formal.”<sup>28</sup>—

### **Hecho generador**

El segundo elemento que da lugar al nacimiento de la obligación tributaria es el hecho generador, el cual consiste en la realización de lo previsto en el supuesto normativo, es decir la colocación en el mandato de la norma y llevar a la realidad la conducta previamente establecida por la ley por ser una conducta considerada como causante de un impuesto.

Sería imposible generar una obligación tributaria si el sujeto pasivo no realizara la hipótesis prevista en la ley.

Se señala que el momento exacto del nacimiento de la obligación tributaria es cuando se realiza el hecho generador por parte del sujeto, ya que cuando se perfecciona el supuesto normativo surgen consecuencias jurídicas para aquel que hubiera incurrido en dicho supuesto.

La diferencia entre el hecho imponible y el hecho generador, ya que en ocasiones suelen denominarlas indistintamente, sin embargo, es importante señalar esta diferencia como lo hace Lucien Mehl, citado por citado por Arrijo Vizcaíno.

“...la existencia de la materia imponible no implica por si misma, por regla general ninguna consecuencia fiscal. El crédito del impuesto al provecho del tesoro no puede



tomar nacimiento, mas que si ciertas condiciones se han realizado. El acontecimiento, el acto o la situación a veces compleja, que crea estas condiciones constituye el hecho generador del impuesto.”<sup>29</sup>—

## **El Objeto de la Obligación Tributaria**

Todo estado necesita para su adecuado funcionamiento recursos económicos con los cuales podrá cubrir sus necesidades públicas y realizar sus fines, para ello cuenta con su poder de *imperium* a través del cual establece las contribuciones que los gobernados deberán aportar para cubrir el gasto público.

Este ejercicio de poder se denomina potestad tributaria, la cual encuentra su base jurídica en la fracción IV del artículo 3 Constitucional, el cual establece:

Art. 3. “Son obligaciones de los mexicanos

[...]

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que se residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”

Las contribuciones al ser establecidas por el Estado en ejercicio de un poder público, están sometidas a las normas de derecho público, otorgándole una serie de garantías entre éstas para poder cobrar las contribuciones a un en contra de la voluntad del gobernado, a través del procedimiento administrativo de ejecución.

La finalidad de la obligación tributaria es la captación de recursos por parte del sujeto activo, para así poder cubrir el gasto publico, y satisfacer las necesidades financieras del Estado.

En conclusión, el objeto de la obligación tributaria consiste en el tributo que recibe el Estado a través de las normas de carácter tributario, en virtud de su poder de imperio.

## **Determinación de la Obligación Tributaria**

La determinación de la obligación tributaria consiste en cada caso particular, la configuración que dio nacimiento a esa obligación, identificando la base gravable, para

conocer el monto del tributo que debe enterarse al fisco. La determinación se realiza mediante el acto o conjunto de actos emanados de la administración pública de los particulares o de ambos en forma coordinada.

Sergio Francisco de la Garza la define como:

“un acto del sujeto pasivo por el que se reconoce que se ha realizado un hecho generador que le es imputable a uno o varios sujetos pasivos, y en ambos casos, por el que se liquida o cuantifica el adeudo en dinero, una u otra vez valorizada la base imponible y aplicada la tasa alícuota ordenada por la ley.”<sup>30</sup>—

De lo anterior se desprende que la determinación puede ser realizada mediante un acto jurídico del sujeto pasivo, o bien de un acto administrativo emanado de la autoridad tributaria.

### **Clases de Determinación**

En el Sistema Jurídico Mexicano la determinación de la obligación fiscal se puede realizar por las siguientes personas.

1. El sujeto pasivo en observancia de la ley realiza la Autodeterminación como algunos estudiosos de la materia la denominan.
2. La autoridad fiscal realiza la determinación de oficio, es aquella que se logra con la colaboración del sujeto pasivo directo o de terceras personas que auxilian al fisco para que se concrete el hecho que dio origen a la contribución específica que debe pagar.

También se realiza cuando la administración pública descubre que se ha omitido el cumplimiento de la obligación fiscal y que alguna de las causas de la omisión es por error, ignorancia, imposibilidad física del causante o responsable solidario o por dolo.

3. El concordato tributario entre la autoridad tributaria y el sujeto pasivo, es la determinación tributaria que se establece de común acuerdo, o por mandato de ley en donde el sujeto pasivo le proporciona los datos, documentos constancias o informes pertinentes a la autoridad fiscal para que se llegue a concretizar el acto operación, tipo de ingreso o actividad que dio origen al tributo, para que con base en esos elementos se obtenga la base gravable, se formule la liquidación de la contribución y se proceda a realizar el pago de la misma.

Una tercera etapa una vez que ha nacido y determinado el tributo surge la obligación de pagarlo para lo cual existe un plazo el cual es inmediatamente después de nacimiento, determinación y liquidación de la prestación respectiva; cuya temporalidad es variable, según lo disponga la ley aplicable.

### **Pago de la Obligación Tributaria**

El pago es el cumplimiento de la obligación de contribuir, con el cual queda satisfecha la obligación tributaria.

Es la conducta realizada por el sujeto pasivo, la cual puede consistir en la entrega de una cantidad de dinero o en especie al sujeto activo que puede ser la Federación, Entidades Federativas y los Municipios, con la finalidad de atender necesidades colectivas.

La doctrina contiene distintas posiciones respecto al contenido de la obligación tributaria, mientras que para algunos tratadistas la obligación tributaria debe ser estrictamente pecuniaria, es decir que se trate de pagar sumas en dinero, otros creen que pueden existir deberes jurídicos que no necesariamente consistan en dar cantidades de dinero sino que pueden tratarse de obligaciones de hacer.

Las contribuciones y sus accesorios se pagan en moneda nacional, salvo aquellos casos que deban efectuarse en el extranjero los cuales se pueden realizar en la moneda del país de que se trate.

Al respecto el Código Fiscal de la Federación, en el artículo 6° establece que: "...Las contribuciones se pagan en la fecha o dentro del plazo señalado en las disposiciones respectiva..."

Ante el incumplimiento de la obligación de pagar la contribución la ley otorga a la autoridad fiscal la facultad de poder cobrarle al particular aun en contra de su voluntad de pagar mediante el procedimiento administrativo de ejecución.

La falta de pago de un crédito fiscal produce para el sujeto pasivo un incumplimiento.

La omisión del pago o el incumplimiento de un crédito fiscal por parte del sujeto pasivo se considera como una infracción o contravención a la norma jurídica que estatuye ese deber, ante el cual el Estado ejerce su facultad concedida por la ley mediante un mandamiento de ejecución que formule la liquidación del tributo y ordene a un ejecutor fiscal requerir el pago total y a falta de éste, embargue bienes suficientes que garanticen la prestación reclamada.

Sobre el procedimiento administrativo de ejecución. Narciso Sánchez Gómez expresa que es “el instrumento jurídico de que dispone el Estado para hacer uso de su autoridad, a fin de lograr que el sujeto pasivo haga el pago de la obligación contributiva, y que no fue cubierta en tiempo y forma.”<sup>31</sup>

El mencionado procedimiento se compone de cuatro etapas:

- I. La existencia de un crédito fiscal, el cual no fue pagado en tiempo y forma por el sujeto pasivo principal o el responsable solidario, lo que propicia su exigibilidad por cuenta del Estado;
- II. La injerencia forzosa que hace la autoridad fiscal sobre los bienes patrimoniales o recursos del sujeto pasivo al ordenarse la ejecución respectiva;
- III. El embargo o aseguramiento de los bienes propiedad del sujeto pasivo (deudor) para garantizar el crédito fiscal; y
- IV. El remate y la adjudicación de los bienes secuestrados para que con su producto se realice el pago de las prestaciones aseguradas, mediante el ingreso de una cantidad de dinero a la tesorería de la administración pública.

Por lo tanto, el procedimiento administrativo de ejecución no es otra cosa sino el ejercicio de las facultades coactivas con las que cuenta el fisco.

## **La Exención**

La exención es un privilegio o prerrogativa que se concede a una persona liberándola de una obligación.

En materia fiscal la exención es la liberación de la obligación contributiva, la cual puede tener su argumento en cuestiones sociales, económicas y políticas, pero que sobre todo tiende a proteger a las personas de bajos ingresos, o que carecen de ellos, o bien para impulsar actividades agrícolas, ganaderas, artesanales, industriales, o bien cuando se trate de bienes del Estado o en cualquiera de sus tres niveles, Federal, Estatal o Municipal, siempre que estos bienes estén destinados a la prestación de servicios públicos o de uso común.

Adolfo Arrijo Vizcaíno, expone que las razones de las exenciones son:

“A. De equidad, significa que la exención del impuesto opera mas que como un privilegio, como un instrumento de justicia social y distributiva....B. Conveniencia, dentro de la variada gama de exenciones que contempla nuestra legislación fiscal, nos encontramos con que se ha eliminado de la regla general de causación a determinados organismos, instituciones y agrupaciones que, dado el papel que desempeñan dentro de la vida social, se ha considerado conveniente no sujetarlas a cargas tributarias, dicha conveniencia puede ser de orden institucional, público, o para proteger la economía de ciertos sectores se la población. C. Razones de política económica. Mediante los llamados “paquetes de estímulos Fiscales”, encaminados a fomentar las actividades industriales mediante la exenciones, para el impulso a industrias nuevas y necesarias, la creación de nuevos polos de desarrollo, o para apoyar la agricultura, ganadería, la pesca, las artesanías, etc.”<sup>32</sup>—

En conclusión, la exención es un privilegio y para gozar de él se requiere estar expresamente señalado en la ley.

Además de que la exención es la excepción a la regla general de contribuir de manera obligatoria y que exceptúa al sujeto pasivo del total del adeudo del crédito fiscal con una vigencia prolongada y en algunos casos hasta por tiempo indefinido.

## **1.2. Garantías Individuales**

Algunos autores consideran como primer antecedente de las Garantías Individuales la declaración de Derechos de Virginia de 1776, en ella se establecieron determinados derechos fundamentales para la persona humana en América, así como La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano dictada en Europa en el año 1789, la cual no sólo contenía los derechos del hombre considerado individualmente, sino también en su calidad de ciudadano.

Burgoa expresa la naturaleza política de las garantías individuales en los siguientes términos:

“...el hombre es un ser esencialmente sociable (zoon pilitikon), o sea que aceptemos la doctrina de Rousseau, para quien la existencia aislada e individual del ser humano precede a la formación social, lo cierto es que no se le puede concebir al sujeto fuera de la convivencia de sus semejantes.”<sup>33</sup>—

Por lo tanto, se dice que la vida en común y que la convivencia humana son sinónimos de relaciones sociales entre los miembros de una determinada sociedad.

“La soberanía cuyo término deriva de la conjunción *”súper-omnia”*, o sea sobre –todo, es un atributo del poder del Estado, de esa actuación suprema desarrollada por y dentro de la sociedad humana, que supedita todo lo que en ella existe, que subordina todos los demás poderes y actividades que se despliegan en su seno.

La soberanía en cuanto a las notas de titularidad y radicación, y por lo que concierne a sus implicaciones de autonomía (auto-limitación y auto determinación) e independencia, históricamente no aparece la misma en los distintos regímenes sociales y políticos que se han sucedido.”<sup>34</sup>—

“El concepto de soberanía, tal como lo forjan los autores modernos como Jellinek, Posada, etc., se encuentra en todos sus términos en nuestra constitución de 1917.”<sup>35</sup>—

En ese sentido, la fundamentación de la soberanía como poder social supremo que ficticiamente se atribuye al Estado, que es la forma en la que se organiza tanto política y jurídicamente la sociedad mexicana, se atribuye en el artículo 39 constitucional al pueblo mexicano las facultades de auto determinación y autolimitación como

características coexistentes del concepto de soberanía popular, así como su carácter de inalienabilidad.

### **1.2.1. Concepto de Garantías Individuales**

Delgadillo citado por Burgoa expone: “las garantías individuales, como ya se indicó la dualidad autoridad\_ libertad ha hecho necesario establecer cuales son las libertades que los individuos como miembros de un Estado, tiene y que, además, constituyen un limite al ejercicio de la autoridad.

Burgoa opina que: las garantías individuales, que con mejor denominación deben llamarse “garantías del gobernado” denota esencialmente el principio de *seguridad jurídica* inherente a todo régimen democrático. Dicho principio no es sino el de juridicidad que implica la obligación ineludible de todas las autoridades del Estado en sentido de someter sus actos a derecho.”<sup>36</sup>—

Las garantías individuales son todas aquellas autolimitaciones establecidas por un determinado orden jurídico realizadas por el Estado en beneficio del hombre, considerado individualmente, para que éste pueda desarrollar todas sus facultades como ser humano y que el Estado y las autoridades deben observar.

### **1.2.2. Tipos de Garantías Individuales**

Ignacio Burgoa las clasifica en cuatro:

- I. Garantías de Igualdad Jurídica;
- II. Garantías de Libertad;
- III. Garantías de Seguridad Jurídica; y
- IV. Garantías de Propiedad

- La Garantía de Igualdad Jurídica consiste en que jurídicamente todos los seres humanos somos iguales y se encuentra establecida en los artículos 1, 3, 4, 13 y 123 de nuestro máximo ordenamiento legal.
- La Garantía de Libertad es aquella inherente al hombre la cual le permite realizar todo aquello que desea su voluntad, tiene como único límite la libertad

de los demás. Esta garantía se establece en los artículos 2, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 24 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- En cuanto a la Garantía de Seguridad Jurídica, consiste en que toda actuación del Estado ante los gobernados sea por conducto de la autoridad establecida para tales efectos. Contempladas en los artículos 1, 4, 10, 14, 15, 16, 17, 22 y 23.
- La Garantía de Propiedad es el reconocimiento por parte del Estado de la existencia de ésta y el respeto que manifiesta a tal reconocimiento.

### **1.2.3. La Relación Jurídico Administrativa y la Garantía de Seguridad Jurídica**

Se mencionó que las relaciones jurídicas administrativas son el vínculo establecido entre un sujeto público y un particular u otro sujeto público, regidos por el derecho para la obtención de un objeto o fin, y entre ellas se encuentran las relaciones jurídicas tributarias.

La garantía de la seguridad jurídica ha sido considerada como “garantía de promover, en el orden jurídico la justicia y la igualdad en libertad, sin congelar el ordenamiento y procurando que éste responda a la realidad social en cada momento.”<sup>37</sup>

La garantía de seguridad jurídica otorga al gobernado una amplia protección de sus derechos frente al Estado éste último en el ejercicio de sus funciones y que se encuentra establecida en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a continuación se transcribe:

Art. 1°. “En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, *las cuales no podrán restringirse ni suspenderse*, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

“Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.



“Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

Por otro lado la iniciativa de ley presentada por el Diputado Juan Carlos Pérez Góngora ante la Cámara de Diputados, se desprende que:

“La creación del Instituto de Protección del Contribuyente está sustentado en una filosofía, y en una visión, de que la mejor manera de incrementar la recaudación fiscal y de aumentar la eficacia de los órganos recaudatorios de los impuestos, no sólo no contraviene las prerrogativas del contribuyente, sino que va de la mano con su seguridad jurídica y económica. La prioridad en la perspectiva de esta ley es dignificar al contribuyente, transparentando su relación institucional con el fisco, a través de un mecanismo que proteja sus derechos subjetivos frente a las autoridades fiscales.”<sup>38</sup>—

Por lo antes expuesto considero que la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente creada como mecanismos de protección de los derechos de los gobernados ante las autoridades fiscales, vulnera la garantía de seguridad jurídica al restringirla de la facultad para que las resoluciones que esta emita, puedan ser ofrecidas como prueba documental pública ante la autoridad jurisdiccional, contrariándose así con los motivos que llevaron al Legislador a la creación de esta institución.

- 1 DE PINA VARA, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO. Porrúa. México D. F. 2000. Pág. 438.
- 2 Citado por ROJINA Villegas, Rafael. COMPENDIO DE DERECHO CIVIL I. 52ª Ed. Porrúa. México 1988. Pág. 529.
- 3 ENTRANA Cuesta, Rafael. CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO Tomo I. Tecnos, S.A. Madrid 1965. Pág. 498.
- 4 Ídem.
- 5 DROMI, Roberto. DERECHO ADMINISTRATIVO. 9ª Ed. Ciencia y Cultura. Buenos Aires Argentina. 2001. Pág. 117.
- 6 CASTREJON García, E. Gabino. MEDIOS DE DEFENSA EN MATERIA ADMINISTRATIVA FISCAL. Cárdenas Editores. México 2002. Pág. 16.
- 7 FRAGA, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. 14ª Ed. Porrúa. México. 1998. Pág. 40.
- 8 DROMI, Roberto. Ob. Cit. Pág. 133. *Supra* Pág. 2.
- 9 SERRA Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. 14ª Ed. Porrúa. México. 1998. Pág. 40.
- 10 FRAGA, Gabino. Ob.Cit. Pág. 65. *Supra* Pág. 5.
- 11 ENTRANA, Rafael. Ob.Cit. Pág. 36. *Supra* Pág. 1.
- 12 MOLITOR, ADMINISTRATION PUBLIC. UNESCO, Pág.18 citado por FRAGA, Gabino. Ob. Cit. Pág. 119. *Supra* Pág. 7.
- 13 BURGOA, Orihuela Ignacio. EL JUICIO DE AMPARO. Porrúa. México 2001. Pág.183
- 14 Ídem.
- 15 OLAMENDI Baca, Laura. Et..al. DICCIONARIO LÉXICO DE LA POLÍTICA Edit .Sede Academia de México. México 2000. Pág. 2.
- 16 DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA - Vigésima segunda edición. <http://buscon.rae.es/drael/>
- 17 CIENFUEGOS Salgado, David. LA PROTECCIÓN CIVIL DE LA PERSONA HUMANA EN MÉXICO. *Revista de Investigaciones Jurídicas*. Escuela Libre de Derecho. México. 2000. Págs. 435 y ss.
- 18 DE PINA Vara, Rafael. ELEMENTOS DE DERECHO CIVIL MEXICANO. Vol. I. Porrúa. México. 2002. Pág. 200.
- 19 SÁNCHEZ Gómez, Narciso. DERECHO FISCAL MEXICANO. Edición. 2ª Porrúa. México. 2001. Pág. 337.

- [20](#) FLORIS Margadant, S., Guillermo. EL DERCHO PRIVADO ROMANO. 26ª Ed. Esfinge. México 2001. Pág. 307.
- [21](#) GUTIERREZ Y González, Ernesto. DERECHO DE LAS OBLIGACIONES. 19va. Ed. Porrúa. México. 2003. Pág. 101.
- [22](#) POTHIER, Joseph Robert. [ TRAITÉ DES OBLIGATIONS, NUM. 1] citado por BORJA Soriano, Manuel. TEORIA GENERAL DE LAS OBLIGACIONES. 4ª Ed. Porrúa. México. 1997. Pág. 69.
- [23](#) CAPITANT. Ob. Cit. Número 230. citado por *Ibíd.* Pág. 86.
- [24](#) JARACH, Dino. EL HECHO IMPONIBLE (Teoría General del Derecho Tributario Sustantivo). 3ª Ed. Abeledo-Perrot. Argentina. Pág. 73.
- [25](#). HENSEL, Albert. DIRITO TRIBUTARIO. Trad. Ital. Giuffrè. Milano 1956, Págs. 71,72, 152,155, 194, 298. Citado por FONROU, Guliani. DERECHO FINANCIERO. 6ª Ed. De paloma. Argentina 1997. Pág. 413.
- [26](#)HENSEL, Albert. DIRITO TRIBUTARIO. Trad. Italiana de Dino Jarach. Giuffrè. 1956. Citado por DE LA GARZA, Sergio Francisco. DERECHO FINANCIERO MEXICANO. Porrúa México. 2005. Pág. 536.
- [27](#)CARRETERO, Pérez Adolfo. DERECHO FINANCIERO. Santillana Ediciones Madrid. 1968. Pág. 441. Citado por ARRIOJA Vizcaíno, Adolfo. DERECHO FISCAL. 18va. Ed. Temis, México. 2004. Pág. 130.
- [28](#) SAINZ DE BUJANDA, Fernando. EL NACIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA. Facultad de Ciencias Económicas. Argentina, 1986. Pág. 89.
- [29](#) MEHL, Lucien. CIENCIA Y TÉCNICAS FISCALES. Pufrace, Pág. 59. Citado por ARRIOJA Vizcaíno, Adolfo. Ob.cit. Pág. 130. *Supra* Pág. 21.
- [30](#) DE LA GARZA, Sergio Francisco. Ob.cit. Págs. 555 y 556. *Supra* Pág. 18.
- [31](#) SÁNCHEZ Gómez, Narciso. Ob.cit. Pág. 356. *Supra* Pág. 14.
- [32](#) ARRIOJA Vizcaíno, Adolfo. Ob. Cit. Pág. 529. *Supra* Pág. 21.
- [33](#) BURGOA O, Ignacio. LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES. Porrúa. México. Ed. 34ª. 2002. Pág. 155.
- [34](#) *Ibíd.* Pág. 157.
- [35](#) *Ibíd.* Pág. 158.
- [36](#) *Ibíd.* Pág. 161.
- [37](#) RIBO Durán, L. Diccionario de Derecho. Bosh Casa Editorial. Barcelona, 1991 Pág. 210.
- [38](#) Iniciativa de Ley por la que se crea el Instituto de Protección del Contribuyente, presentada por el Diputado Juan Carlos Góngora.

## CAPÍTULO II

### LA AUTORIDAD

#### 2.2. Concepto de Autoridad

El presente concepto ha sido referido con antelación, sin embargo en este capítulo lo retomaré para integrar todos aquellos aspectos importantes y relevantes en el desarrollo de la presente investigación.

Se ha definido a la autoridad como poder, potestad o actividad que es susceptible de imponerse a algo o alguien y desde un punto de vista orgánico se define como la parte integrante del gobierno de un Estado, que realiza funciones específicas tendientes a realizar las atribuciones estatales en su nombre.

Andrés Serra Rojas define a la autoridad como: “Toda persona revestida de poder propio de mando derivado del desempeño de una función pública, en la medida y límites que la ley establece...”<sup>1</sup>

##### 2.2.1. Concepto de Autoridad Administrativa

Autoridad administrativa lo es tanto el órgano de un ente público con poder de coerción como el individuo físico titular de ese órgano que aparece revestido de potestad de *impérium*.

En cuanto a la competencia de la autoridad como órgano se determina de acuerdo a las facultades que le son atribuidas y se clasifican en dos categorías:

- I. Órganos de la administración con carácter de autoridades; y
- II. Órganos de la administración con carácter de auxiliares.

Gabino Fraga escribe en relación a los órganos de la administración con carácter de autoridad lo siguiente:

“Cuando la competencia otorgada a un órgano implica la facultad de realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares y la de imponer a estos

sus determinaciones, es decir, cuando el referido órgano está investido de facultades de decisión y ejecución se esta frente a un órgano de autoridad.”<sup>2</sup>-

Existe la posibilidad de que el órgano cuente únicamente con la facultad de decisión, por lo que la ejecución de sus determinaciones se lleva a cabo a través de un órgano diferente, sin que esta circunstancia modifique su carácter de autoridad.

Por otro lado se consideran órganos de la administración con carácter de auxiliares cuando:

“Las facultades atribuidas a un órgano se reducen a darle competencia para auxiliar a las autoridades y para preparar los elementos necesarios a fin de que éstas puedan tomar sus resoluciones,...”<sup>3</sup>-

Los órganos auxiliares se clasifican en:

Órganos auxiliares de preparación técnica y material de los asuntos que los órganos de autoridad deben decidir;

Agentes que tienen el carácter de órganos consultivos que pueden ser colegiados o unitarios. Cuando las autoridades tienen la facultad discrecional para solicitar su opinión, las funciones de estos son solamente facultativas. Puede ocurrir que la obligación de oír previamente a estos órganos esté determinada por la ley y que la opinión de éste no obligue a la autoridad. Se puede presentar el caso de que la autoridad este obligada a seguir el parecer del órgano consultivo, en este caso el órgano no es simplemente un órgano consultivo, sino que se trata de un órgano de decisión que colabora con la autoridad para el ejercicio de sus funciones.

La autoridad administrativa como sujeto es la persona titular de un órgano del Estado con facultad de decisión de quien emana el acto administrativo.

### **2.2.2. Servidor Público**

La administración pública para la manifestación de la voluntad estatal y realización de sus fines requiere de dos elementos indispensables, los objetivos y subjetivos.

Los elementos objetivos son considerados como los órganos producto del orden jurídico que los crea y regula para su adecuado funcionamiento; y

Los elementos subjetivos son las personas físicas por medio de las cuales se exterioriza la voluntad del Estado, quienes ostentan una propia personalidad ante la administración con la que se encuentran vinculados por una serie de derechos y deberes.

Etimológicamente *servidor público* proviene del latín *Servítor, -oris* (persona que sirve a otra), y *publicus* (perteneciente a todos, común del pueblo o ciudad); es pues *la persona que sirve a todos*.

El Maestro Rafael I. Martínez Morales, en su obra “Derecho Administrativo 3er y 4º Cursos”, expone:

“El artículo 108 de nuestra Carta Magna, reputa como servidor público a toda persona que desempeña un empleo, un cargo o una comisión de cualquier naturaleza dentro de la administración pública (Federal o del Distrito Federal), incluso a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial y a los demás funcionarios y empleados.

De acuerdo con ello, podemos derivar que el concepto de servidor público es más extenso que los de funcionario público y empleado, pues no sólo se refiere a éstos, sino que, también, a cualquier persona a la que el Estado le haya conferido un cargo o una comisión de cualquier índole, entre los que se ubicarían aquellos individuos que hayan sido designados como funcionarios electorales, o bien para contribuir al levantamiento de los censos, sólo por mencionar algunos.”<sup>4</sup>—

Asimismo, la Constitución Política para los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 108 establece que se considera como servidores públicos a los siguientes:

“... a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a

los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

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

“Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

“Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.”

Por lo tanto, se entiende como servidor público en forma genérica toda persona física que desempeña un empleo, cargo o comisión o puesto dentro de la administración pública Federal, Estatal o Municipal o en alguno de los poderes ya sea, Legislativo o Judicial, desde la más alta jerarquía hasta la menor categoría tal y como establece el artículo 110 de la constitución Política para los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

Art. 110. “Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

“Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

“Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

“Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

“Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en Jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

“Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.”

### **2.2.3. Funcionario Público**

Como ya he mencionado la administración pública dada la asignación cada vez mayor de actividades requiere de personal a fin de preparar y ejecutar las complejas actividades propias del Estado.

En relación con lo anterior, Rafael Bielsa, expone lo siguiente: “La realización de los fines del Estado no se concibe sin la actividad física de las personas que son en



sentido lato, sus agentes, los cuales, según carácter jurídico de la actividad y la naturaleza del vínculo que los une al Estado, se dividen en funcionarios y empleados.”<sup>5</sup>—

La doctrina suele distinguir al funcionario del empleado.

El primero es la persona física elegida, nombrada o contratada para ocupar un cargo público cuyo desempeño implica el ejercicio de éste en nombre del Estado de sus órganos gubernamentales o de la administración pública, de funciones actividades facultades o poderes de representación, de iniciativa de decisión de mando.

Rafael de Pina define al funcionario público como: “Persona que, por disposición inmediata de ley, por elección popular o por nombramiento de autoridad competente, participa en el ejercicio de una función pública.”<sup>6</sup>—

Para el Maestro Narciso Sánchez el funcionario público es:

“Un servidor del Estado, designado o electo popularmente por disposición de una norma jurídica, para ocupar mandos medios o superiores dentro de la estructura de los poderes públicos, y como consecuencia asume funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando, su duración en el cargo en ciertos casos es temporal, en otros puede ser removido libremente por su superior jerárquico, y generalmente asume la categoría de trabajador de confianza al servicio del Estado.”<sup>7</sup>—

De lo que se desprende que es funcionario público aquella persona que por designación especial y legal, por decreto ejecutivo, por elección y de una manera continua, bajo formas y condiciones determinadas, constituye o concurre a constituir y a expresar o ejercitar la voluntad del Estado cuando esa voluntad se dirige a la realización de un fin público en forma de actividad jurídica o social.

Narciso Sánchez Gómez escribe respecto al empleado lo siguiente: “sólo supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concorra a la formación de la función pública.”<sup>8</sup>—

Empleado al servicio público, es la persona física que mediante nombramiento, contrato o mecanismo equivalente, desempeña un cargo en alguno de los órganos gubernamentales o de la administración pública sin contar con facultades o poderes de decisión o de mando, ni representar al órgano en que labora.

### 2.3. Acto Administrativo

Se ha hecho mención de que la finalidad del Estado es la satisfacción de necesidades colectivas de orden común, de los medios necesarios para la obtención de estos, de los elementos objetivos y subjetivos mediante los cuales se manifiesta la voluntad del Estado, en este apartado se estudiará el acto por medio del cual se expresa esta voluntad.

A la manifestación de la voluntad encaminada a provocar o producir efectos de derecho se le define como acto jurídico.

Acosta Romero define al acto jurídico como: “una manifestación externa de voluntad de un sujeto de derecho, que crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones.”<sup>9</sup>—

Los acontecimientos naturales o hechos del hombre son reconocidos por el derecho y le otorga consecuencias jurídicas, definiéndolos como hechos jurídicos, por ejemplo el nacimiento o la muerte.

Andrés Serra Rojas expone al acto administrativo como: “Un acto realizado por la administración pública y tiende a producir un efecto de derecho, en forma unilateral y ejecutiva, para el cumplimiento de los fines del Estado contenidos en la legislación administrativa.”<sup>10</sup>—

En tesis aislada el Poder Judicial lo define de la forma siguiente:

**ACTO ADMINISTRATIVO. CONCEPTO.** "La actividad administrativa del Estado se desarrolla a través de las funciones de policía, fomento y prestación de servicios públicos, lo cual requiere que la administración exteriorice su voluntad luego de cumplir los requisitos y procedimientos determinados en los ordenamientos jurídicos respectivos. **El acto administrativo es el medio por el cual se exterioriza esa voluntad y puede conceptuarse como el acto jurídico unilateral que declara la voluntad de un órgano del Estado en ejercicio de la potestad administrativa y crea situaciones jurídicas conducentes a satisfacer las necesidades de la colectividad**". (Revisión fiscal 1603/2001. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Novena Época. CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL

PRIMER CIRCUITO. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XV.  
Marzo de 2002. Tesis I.4o.A.341 A. Página 1284).

Existen actos administrativos de carácter general y de carácter concreto; los actos con carácter general son aquellos que pueden ser fuente de derecho objetivo, mientras que los segundos son creadores de situaciones jurídicas individuales.

Respecto a los actos administrativos de carácter general la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece en el artículo 4° lo siguiente:

Art. 4. “Los actos administrativos de carácter general, tales como reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores, que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos.”

El acto administrativo se clasifica en: acto obligatorio, reglado o vínculo; y acto discrecional.

Zanobini expone que son actos obligatorios, reglados o vinculados el acto que: “Constituye la mera ejecución de la ley, el cumplimiento de una obligación que la norma impone a la administración cuando se ha realizado determinadas condiciones de hecho.”<sup>11</sup>

De lo que se puede concluir que el contenido del acto administrativo está predeterminado en una ley de derecho positivo y que dicha observancia proporciona legalidad al acto.

El acto discrecional se realiza a través del poder que la ley otorga a la administración para determinar si debe o no obrar; o bien abstenerse.

Gabino Fraga manifiesta que:

“Cuando la ley use términos que no sean imperativos sino permisivos o facultativos se estará frente al otorgamiento de un poder discrecional. Igual cosa ocurrirá en todos aquellos casos en que la ley deje a la autoridad libertad de decidir su actuación por consideraciones principalmente de carácter subjetivo tales como las de conveniencia, necesidad, equidad, razonabilidad, suficiencia exigencia de interés u orden público, etc., lo mismo cuando en la ley se prevean dos o mas posibles actuaciones en un mismo caso y no se imponga ninguna de ellas con carácter obligatorio.”<sup>12</sup>—

### **2.3.1. Acto de Autoridad**

El acto de autoridad se encuentra como una de las clasificaciones del acto administrativo más antigua la cual se define como: “clase de actos también llamados actos del poder público o de su actuación soberana, el Estado procede autoritariamente por medio de mandatos que son expresión de su voluntad y se fundan en razones de orden público.”<sup>13</sup>—

De lo que desprende que como acto de autoridad debe entenderse todo aquel que proviene de algún órgano del Estado actuando como soberano, ya sea que forme parte del sector central de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal o del sector paraestatal de esos mismos entes.

### **2.3.2. Elementos del Acto Administrativo**

#### **2.3.2.1. Subjetivo**

Son los sujetos que participan en el acto administrativo:

Sujeto activo, es el creador del acto administrativo quien siempre será un ente público que ostente capacidad y competencia para dictarlo a través de un órgano o autoridad de la administración mediante la cual se hará manifiesta la voluntad del Estado y quienes deberán contar con la aptitud para actuar.

Sujeto pasivo, es a quien o quienes va dirigido el acto administrativo o bien quienes ejecutan el acto, estos pueden ser una persona física, persona moral o bien un ente público.

La voluntad, ésta debe ser manifiesta de forma externa y debe contener las siguientes características, ser:

- I. Espontánea y libre;
- II. Estar dentro de las facultades del órgano;
- III. Carecer de vicios de la voluntad como dolo, error, violencia, etc.;
- IV. Expresarse en los términos establecidos por la ley.

### **2.3.2. 2. Objetivo**

El objetivo u objeto del acto administrativo puede ser directo o indirecto.

1. El objeto directo es dentro de la materia del órgano que lo emite crear, transmitir, modificar, reconocer o extinguir derechos y obligaciones;
2. El objeto indirecto es cumplir con los cometidos encomendados para los cuales le fue dotado de potestad pública.

El objeto debe reunir los siguientes requisitos:

- Ser posible física y jurídicamente;
- Ser lícito;
- Su realización debe estar dentro de las facultades que le otorga la competencia al órgano administrativo que lo emite.

### **2.3.2.3. Formal**

Es el modo de exteriorizar el acto administrativo que permita ser percibido por medio de los sentidos y que puede ser escrita o verbal.

Por regla general la exteriorización del acto administrativo es por escrito, sin embargo, cuando su naturaleza o circunstancia lo exijan o permitan podrá emplearse otra forma como la verbal, mímica o señalamientos.

La forma para su validez debe cumplir con formalidades que son los requisitos legales para que el acto se manifieste.

Estos elementos se encuentran descritos en el artículo 3° de La Ley Federal de Procedimiento Administrativo que establece lo siguiente:

Artículo 3. "Son elementos y requisitos del acto administrativo:

- I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;
- II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;
- III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;
- IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;
- V. Estar fundado y motivado;
- VI. (Se deroga)
- VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley;
- VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;
- IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;
- X. Mencionar el órgano del cual emana;
- XI. (Se deroga)
- XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;
- XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;
- XIV. Tratándose de actos administrativos deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;
- XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y
- XVI. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley."

### **2.3.3. Características del Acto Administrativo**

#### **2.3.3.1. Presunción de legalidad**

El principio de legalidad se considera como un requisito fundamental del acto administrativo, sobre todo cuando éste va dirigido a los particulares el cual está contenido en nuestro máximo ordenamiento legal y que establece:

Artículo 16. "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal de procedimiento..."

Del texto anterior se desprende que el acto administrativo debe ser:

- Emanado de una autoridad competente, es decir, que la autoridad que lo emita estar facultada legalmente para ello;

Entendiendo por competencia el conjunto de facultades que legítimamente puede realizar o conocer el órgano administrativo, facultades otorgadas por medio de un acto legislativo material, es decir por una ley o reglamento.

- Manifestado por escrito, donde se establezcan las características del acto y sus límites;
- Fundado y motivado. La fundamentación consiste en que la autoridad cite o invoque los preceptos jurídicos que le permiten realizar el acto dirigido al particular; y la motivación consiste en las circunstancias que lo originaron, es decir las razones que llevaron a la autoridad a dictar ese acto determinado.

Para algunos doctrinarios el requisito de legalidad de los actos administrativos es considerado de observancia indispensable cuando estos están dirigidos al particular, y manifiestan que cuando éstos están dirigidos a otros entes públicos no es necesaria la observancia estricta de este principio constitucional. Sin embargo, considero que cuando el acto administrativo que emana de una autoridad administrativa o de un ente público va dirigido a otra u otro semejante con la firme finalidad de crear efectos

jurídicos, la observancia del principio de legalidad es indispensable para su reconocimiento o consideración por parte del órgano receptor, por ser un acto justificado legalmente y no un acto emitido de forma arbitraria.

### **Eficacia del Acto Administrativo**

El perfeccionamiento del acto administrativo se da una vez que se integra el conjunto de elementos requeridos para su validez, la eficacia jurídica de este no depende de la integración de esos elementos, sino del momento en que el acto produzca sus efectos lo cual se dará a conocer una vez que se comuniquen a los interesados, la comunicación del acto es la que otorga seguridad jurídica y de su realización depende la eficacia del acto.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece lo siguiente:

Artículo 9. “El acto administrativo válido será eficaz y exigible a partir de que surta efectos la notificación legalmente efectuada.

Se exceptúa de lo dispuesto en el párrafo anterior, el acto administrativo por el cual se otorgue un beneficio al particular, caso en el cual su cumplimiento será exigible por éste al órgano administrativo que lo emitió desde la fecha en que se dictó o aquella que tenga señalada para iniciar su vigencia; así como los casos en virtud de los cuales se realicen actos de inspección, investigación o vigilancia conforme a las disposiciones de ésta u otras leyes, los cuales son exigibles a partir de la fecha en que la Administración Pública Federal los efectúe.”

La comunicación de los actos administrativos será de acuerdo al tipo de acto que se refiera, si el acto que se pretende comunicar es un acto normativo la comunicación se deberá realizar a través del Diario Oficial ya sea federal o local.

Los actos que no son normativos se comunicarán a los interesados a través de la notificación.—

En cualquiera de los casos antes expuestos se requiere que se den a conocer a la colectividad o bien a las personas particularmente interesadas en sus efectos.



## **Nulidad del Acto Administrativo**

El maestro Rafael de Pina define la Nulidad como: La ineficacia de un acto jurídico como consecuencia de la ilicitud de su objeto o de su fin, de la carencia de los requisitos esenciales exigidos para su realización o de la concurrencia de algún vicio de la voluntad en el momento de su celebración. La nulidad puede ser absoluta (inmensurable) o relativa (subsancable).

Se debe precisar que por razones del interés público la cual es característica principal del acto administrativo la aplicación de nulidades civiles a los actos administrativos no es procedente ya que estos contienen características, exigencias y regulaciones diferentes.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo en sus artículos 5, 6 y 7 señala lo siguiente:

Artículo 5. “La omisión o irregularidad de los elementos y requisitos exigidos por el Artículo 3 de esta Ley, o por las leyes administrativas de las materias de que se trate, producirán, según sea el caso, nulidad o anulabilidad del acto administrativo.

Artículo 6. “La omisión o irregularidad de cualquiera de los elementos o requisitos establecidos en las fracciones I a X del artículo 3 de la presente Ley, producirá la nulidad del acto administrativo, la cual será declarada por el superior jerárquico de la autoridad que lo haya emitido, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso la nulidad será declarada por el mismo.”

“El acto administrativo que se declare jurídicamente nulo será inválido; no se presumirá legítimo ni ejecutable; será subsancable, sin perjuicio de que pueda expedirse un nuevo acto. Los particulares no tendrán obligación de cumplirlo y los servidores públicos deberán hacer constar su oposición a ejecutar el acto, fundando y motivando tal negativa. La declaración de nulidad producirá efectos retroactivos.

“En caso de que el acto se hubiera consumado, o bien, sea imposible de hecho o de derecho retrotraer sus efectos, sólo dará lugar a la responsabilidad del servidor público que la hubiere emitido u ordenado.”

Artículo 7. “La omisión o irregularidad en los elementos y requisitos señalados en las Fracciones XII a XVI del Artículo 3 de esta Ley, producirá la anulabilidad del acto administrativo.

“El acto declarado anulable se considerará válido; gozará de presunción de legitimidad y ejecutividad; y será subsanable por los órganos administrativos mediante el pleno cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para la plena validez y eficacia del acto. Tanto los servidores públicos como los particulares tendrán obligación de cumplirlo.

“El saneamiento del acto anulable producirá efectos retroactivos y el acto se considerará como si siempre hubiere sido válido.”

### **Extinción del Acto Administrativo**

La extinción en términos generales es la desaparición de los efectos de una relación jurídica o de un derecho.

En el acto administrativo es la extinción de sus efectos o la conclusión del fin para el que fue creado, su extinción se puede dar por los propios órganos de la administración o por una autoridad jurisdiccional y su conclusión se da cuando cesan sus efectos frente al gobernado o la autoridad a la que fue dirigida.

Artículo 11. “El acto administrativo de carácter individual se extingue de pleno derecho, por las siguientes causas:

- I. Cumplimiento de su finalidad;
- II. Expiración del plazo;
- III. Cuando la formación del acto administrativo esté sujeto a una condición o término suspensivo y éste no se realiza dentro del plazo señalado en el propio acto;
- IV. Acaecimiento de una condición resolutoria;
- V. Renuncia del interesado, cuando el acto hubiere sido dictado en exclusivo beneficio de éste y no sea en perjuicio del interés público; y
- VI. Por revocación, cuando así lo exija el interés público, de acuerdo con la ley de la materia.”

### **2.3.3.2. Ejecutividad**

La ejecutoriedad es el atributo del acto administrativo perfecto para producir todos sus efectos jurídicos y, por tanto, debe ser cumplido aún en contra de la voluntad del destinatario; es decir, es la cualidad de producir sus efectos sin necesidad de una autorización posterior. Lo cual se reconoce como atributo del acto.

### **2.3.3.3. Ejecutoriedad**

La ejecutoriedad del acto administrativo consiste en el atributo que tiene la autoridad en la posibilidad de que la administración, por sí y ante sí, haga efectivos los efectos de ese acto sin necesidad de recurrir a otra autoridad.

[1](#) SERRA Rojas, Andrés. Ob.Cit. Pág. 259. *Supra* Pág.5.

[2](#) FRAGA, Gabino. Ob.cit. Pág. 126. *Supra* Pág. 5.

[3](#) Ídem.

[4](#) MARTÍNEZ Morales, Rafael I. DERECHO ADMINISTRATIVO 3ER Y 4º CURSOS. 2a Ed. Colección de Textos Jurídicos Universitarios. México 1997. Pág. 291.

[5](#) BIELSA, Rafael. PRINCIPIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. De palma. Aires, Argentina 1966. Pág. 464.

[6](#) DE PINA, Rafael. Ob.Cit. Pág. 296. *Supra* Pág. 1.

[7](#) SANCHEZ Gómez Narciso. PRIMER CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. 4ª Ed. Porrúa. México 2005. Pág. 384.

[8](#) *Ibíd.* Pág. 382.

[9](#) ACOSTA Romero, Miguel. Et. Al. TEORÍA DEL ACTO JURIDICO Y OBLIGACIONES. Porrúa. México. 2002. Pág. 19.

[10](#) SERRA Rojas, Andrés. Ob.Cit. Pág. 255 *Supra* Pág.5.

[11](#) ZANOBINI, Guido. CORSO DI DIRITTO AMMINISTRATIVO. Milano. 1996. Pág. 297.

[12](#) FRAGA, Gabino. Ob.cit. Pág. 232. *Supra* Pág. 5.

[13](#) CASTREJÓN García ,Gabino E. Ob.cit. Pág. 245. *Supra* Pág. 3.

[14](#)

## CAPÍTULO III

### EL OMBUDSMAN

#### 3.1. Antecedentes Históricos

##### 3.1.1 Orígenes en Suecia

Suecia es el país donde se halla el primer antecedente de esta figura bajo la denominación de “*Ombudsman*” cuyo significado literal es el de “delegado” o “mandatario”.

Durante el año de 1713, en el reinado de Carlos XII, se crea el cargo de procurador supremo al respecto Donald C. Rowat, expone que la función más importante de este personaje nombrado *Högste Ombudsmannenal*, consistía en ejercer una vigilancia general para asegurar que los servidores públicos cumplieran con las leyes y reglamentos así como con sus obligaciones y en su caso, llevarlos ante los tribunales.

Posteriormente, en el año de 1719, se cambió su nombre por el de Canciller de la Justicia (*Justitiekansler*) (*JK*), quien se encargaba de vigilar la situación de los funcionarios públicos para defender a los particulares contra el proceder arbitrario de la autoridad.

Entre las funciones que el Canciller de Justicia tenía era la de rendir informes al soberano y estaba facultado para acusar a los jueces que intencionalmente retardaran los procedimientos o que dejaran de cumplir adecuadamente con sus funciones en perjuicio de la comunidad.

Dentro de la constitución de 1720, después de la muerte de Carlos XII, además de las funciones que venía realizando se le impuso al canciller la obligación de informar al parlamento sobre sus actividades, situación con la que se comienza a vincular con el parlamento.

Durante un breve periodo, a mediados del siglo XVIII, como consecuencia de la supremacía que adquiere el parlamento sueco sobre el monarca, el *Justitiekansler* dejó de ser nombrado por el Rey, pasando a ser nombrado por los cuatro Estados o Cuerpos representativos, Rotwat afirma que durante el periodo de 1766 a 1772, se

puede considerar a la oficina del Canciller de justicia como el antecedente del moderno *Ombudsman*.

Durante el reinado de Gustavo III, impuesto por golpe de Estado, el canciller de justicia *Justitiekansler (JK)*, regresó a ser un funcionario del Rey y su Consejo, como Canciller de la Justicia carecía de independencia del Gobierno para proteger a los ciudadanos. Esto marcó un retroceso o pequeño retraso puesto que volvió a ser funcionario de confianza del rey y durante los años inmediatos anteriores a 1809, funcionó inclusive como consejero, adquiriendo una posición semejante a la de un Ministro de Justicia.

En 1809, fue establecido en la Constitución como medio del Parlamento para controlar la actividad del Rey y de su Consejo. El Comité redactor de la Constitución anunció que los derechos generales e individuales serían custodiados por un guardián nombrado por el propio Parlamento, asegurándose que los jueces y otros funcionarios obedecieran las leyes y para ello se instituyó el *Ombudsman* parlamentario.

En la Constitución de 1809 se preveía que la Cámara de representantes debía nombrar, en cada sesión ordinaria, «un jurisconsulto de probada ciencia y de especial integridad, en calidad de mandatario, de *Ombudsman* del *Riksdag*, encargado, según las instrucciones que éste deberá, de controlar la observancia de las leyes por los tribunales, funcionarios y perseguir, ante los tribunales competentes, según las leyes, a aquellos que, en el ejercicio de sus funciones, cometan, por parcialidad, favor o cualquier otro motivo, ilegalidades o negligencias en el cumplimiento de sus obligaciones.

En conclusión se considera a Suecia como país donde se halla el primer antecedente de esta figura bajo la denominación de “*Ombudsman*” cuyo significado literal es el de “delegado” o “mandatario, creada por Ley de 6 de junio de 1809. La cual surge con un perfil, y características similares a las que posee en el presente; ya desde su inicio responde a un organismo independiente, con autoridad para dirigir recomendaciones a las Administraciones a fin de corregir las disfuncionalidades observadas.

Cabe mencionar que su difusión a lo largo de todo el siglo XX tanto en los países europeos como en América, África y Asia fue rápida y positiva.

### 3.1.2. Experiencia en Noruega

Después de que los países de Suecia y Finlandia establecieron la institución de *Ombudsman*, el rey de Noruega encargó a un grupo de expertos estudiar y analizar las ventajas que tendría la implantación del *Ombudsman* en esa nación.

Para el año de 1958, la comisión encargada del Estudio y análisis en forma categórica y unánime afirmó que era conveniente y deseable crear la figura del *Ombudsman*.

“En este país la figura es creada para considerar y hacer recomendaciones sobre lo siguiente:

1. Procedimientos administrativos, en lo referente a la adjudicación y la legislación delegada; y
2. El control de las facultades administrativas, comprendiendo la revisión judicial así como el control parlamentario”<sup>1</sup> –

### 3.1.3. Países Escandinavos

Una vez desarrollado y puesto en marcha el modelo del *Ombudsman* en Suecia y visto el gran éxito obtenido por esta institución, surge el interés por instaurar esta figura en diversos países de la península Escandinava, correspondiente a Finlandia, país donde no existió ningún obstáculo para implantarla ya que históricamente se encontraba anexa al reino de Suecia.

Se afirma que el canciller de justicia de Finlandia se originó en la oficina correspondiente a Suecia. Cuando Finlandia se separó de Suecia en 1809, y se anexó al imperio ruso como Gran Ducado autónomo constitucional, heredó el sistema legal que había existido bajo la constitución sueca de 1772.

En el año de 1812, en Finlandia, el Canciller de Justicia (JK), establece sus propias normas institucionales para el desempeño de sus funciones, con lo que adquiere gran relevancia, popularidad y prestigio, se proclama como un férreo defensor del ciudadano frente a la administración.

Para el año de 1919, después de que Finlandia obtuviera su independencia, adopta como forma de gobierno el republicano y con el afán de otorgar mayor protección a sus

ciudadanos ante la intervención de la administración cada vez más frecuente en la vida de éstos, decide introducir la figura del *Ombudsman* en su constitución; pero no es sino hasta el año de 1933 cuando el *Ombudsman* se afianza de forma definitiva en el sistema constitucional de Finlandia.

En las normas establecidas en 1919 el *Ombudsman* era elegido por el periodo de un año. Posteriormente el parlamento establece que el cargo de *Ombudsman* sería desempeñado durante cuatro años.

“Finalmente, los autores coinciden que tanto en Suecia como Finlandia el Canciller de Justicia y el *Ombudsman* quienes cuentan con los mismos antecedentes históricos, son los principales guardianes de la ley y su labor se concreta a la protección de la legalidad.”<sup>2</sup>

## **3.2. Antecedentes en México**

### **3.2.1. La Procuraduría de los Pobres**

El antecedente se remonta a 1847, en el Estado de San Luís Potosí, a través de la Ley de Procuraduría de Pobres, considerada en nuestro país como el más remoto antecedente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a iniciativa del ilustre Don Ponciano Arriaga, quien entre los diversos cargos que ocupó fue el de Diputado de la Legislatura local.

Esta procuraduría surge cuando en el territorio mexicano imperaba sobre las clases marginadas un excesivo abuso de las autoridades, que ejercían el poder tanto en la administración como en el poder judicial, esta institución se ocupaba de la defensa de personas desvalidas que hubieran sufrido agravios por parte de alguna autoridad, contando con facultades para denunciar y solicitar la reparación que correspondiera.

La Ley de la Procuraduría de los Pobres de San Luis, establecía tres procuradores quienes se ocupaban de la defensa de las personas desvalidas, pidiendo pronta e inmediata reparación contra cualquier exceso, agravio, vejación o maltratos que sufrieran de alguna autoridad, funcionario o agente público.

Las atribuciones otorgadas a Procuradores de los Pobres eran las siguientes:

1. Averiguar los hechos y decretar en caso de injuria su reparación, o a decidir la inculpabilidad de la autoridad.
2. Dar a conocer a la opinión pública el nombre de las autoridades que no cumplían con sus recomendaciones, para lo cual tenían a su disposición la imprenta del Estado.
3. Poner al presunto responsable a disposición del juez competente, cuando el hecho ameritaba pena.
4. Realizar visitas a los juzgados, oficinas publicas, cárceles y lugares análogos;
5. Formular las quejas sobre los abusos que en esos lugares pudieran cometerse, así como;
6. Solicitar datos e información a las oficinas del Estado.

Una ley que refleja el sentir por aquellas personas que representaban en esos momentos a la mayoría de la población y no sólo en este Estado sino en toda la República, institución que se encuentra lejos de cualquier influencia externa, amerita decir que su creación fue inspirada en la realidad social de esos tiempos.<sup>3</sup>-

### **3.2.2. Comisión Nacional de Derechos Humanos**

La creación de la Comisión se inscribe en el marco de la cooperación entre los Estados para enfrentar asuntos de interés recíproco de la comunidad internacional.

México se ha comprometido internacionalmente en la protección de los Derechos Humanos, mediante la firma de diversos pactos que prevén el respeto a los derechos y libertades básicos y se ha obligado en garantizar su pleno y libre ejercicio, entre ellas se puede citar a los siguientes:

“La Declaración Universal de los Derechos Humanos (10 de diciembre de 1948), en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas; el Pacto de San José (Convención Americana sobre Derechos Humanos, publicado en el DOF 7 de mayo de 1981); la Convención relativa a la Esclavitud (publicado en el DOF el 13 septiembre de 1935); la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas la formas de Discriminación Racial (publicado en el DOF el 13 junio 1975); el Pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (publicado en el DOF el 12 de mayo



1981); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (publicado en el DOF el 20 de mayo de 1981); La Convención Internacional contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (publicado en el DOF 6 marzo de 1986); la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (publicado en el DOF en fecha 11 septiembre de 1987); y la Convención sobre los Derechos del Niño (publicado en el DOF en fecha 25 enero 1991).<sup>4</sup>—

### **3.2.2.1. La Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos**

De los antecedentes directos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), el 13 de febrero de 1989, en el artículo 2° del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, se creó la Dirección General de Derechos Humanos.

Las funciones del Director se establecieron en ese mismo documento en el artículo 15 que a la letra dice:

Artículo 15. “Corresponde a la Dirección General de Derechos Humanos:

I. Proponer aquellos programas que promuevan e impulsen, dentro del marco de la Carta Internacional de Derechos Humanos, el cumplimiento de los acuerdos signados por nuestro país;

II. Proponer proyectos de iniciativas, programas, acciones y mecanismos que contribuyan a la planeación de la política de derechos humanos con nuestro país;

III. Proponer las medidas necesarias que tiendan a la salvaguarda de los derechos humanos;

IV. Establecer mecanismos de enlace y coordinación con entidades, instituciones y organismos públicos o privados, para promover la aplicación y respeto de los derechos humanos;

V. Recibir y atender las quejas administrativas que sobre violación de los derechos humanos presenten los particulares o las instituciones públicas o privadas, y proponer al Titular del Ramo las acciones necesarias para su inmediata resolución;

VI. Poner a consideración de su superior jerárquico, los programas tendientes a la capacitación ciudadana en la promoción y la salvaguarda de los derechos humanos;

VII. Proporcionar apoyo técnico y asesoría sobre los instrumentos internacionales de derechos humanos, a las personas, entidades, instituciones y organismos, relacionados con la promoción y defensa de los derechos humanos;

VIII. Representar, por conducto de su titular, al Secretario y coordinar los trabajos de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados; Y

IX. Las demás funciones que las disposiciones legales y reglamentarias le atribuyan, así como aquellas que le confiera el Titular del Ramo.”

Un órgano sujeto a las decisiones del Secretario de Gobernación en el mejor de los casos, porque bien podía ser intervenido por el propio Presidente de la República, sumamente cuestionable su actuar por depender del Poder Ejecutivo.

### **3.2.2.2. Comisión Nacional de Derechos Humanos**

El 06 de junio de 1990, nació por decreto presidencial una institución denominada Comisión Nacional de Derechos Humanos, constituyéndose como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

“Surge en una denominación de Estado moderno “democrático”, con el objeto garantizar y proteger la seguridad de sus ciudadanos y extranjeros que se encuentren en el territorio nacional en cumplimiento de su obligación por garantizar el pleno ejercicio de las garantías individuales y la vigencia del principio de legalidad en la ejecución de las atribuciones de los órganos de gobierno, bajo el principio de respeto al Estado de Derecho que garanticen la armonía y cooperación internacional.”<sup>5</sup>—

Con esta reforma desaparece la Dirección General de Derechos Humanos del reglamento interior de la Secretaría de Gobernación.

Posteriormente, mediante la reforma publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 28 de enero de 1992, se adicionó el apartado B del artículo 102, elevando a la CNDH a rango constitucional y bajo la naturaleza jurídica de un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dándose de esta forma el surgimiento del llamado “Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos.

Finalmente, por medio de una reforma constitucional, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 13 de septiembre de 1999, dicho Organismo Nacional se constituyó como una Institución con plena autonomía de gestión y presupuestaria, modificándose la denominación de Comisión Nacional de Derechos Humanos por la de Comisión Nacional de *los* Derechos Humanos.

Esta reforma constituye un gran avance en la función del *Ombudsman* en México, ya que le permite cumplir con su función de proteger y defender los Derechos Humanos de todos los mexicanos.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.

Tiene competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación.

Además le corresponde conocer de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las Entidades Federativas, a que se refiere el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como por la no aceptación de sus recomendaciones por parte de las autoridades, o por el deficiente cumplimiento de las mismas.

La Comisión Nacional se integra por:

1. Un Presidente;
2. Una Secretaria Ejecutiva;
3. Hasta 5 Visitadores Generales;
4. El número de visitadores adjuntos y personal profesional, técnico y Administrativo necesario para la realización de sus funciones.

La Comisión Nacional cuenta con un Consejo el cual se integra por diez personas que gocen de reconocido prestigio en la sociedad, mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos y cuando menos siete de entre ellos no deben desempeñar ningún cargo o comisión como servidor público.

La Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en su artículo 6 establece que sus atribuciones serán las siguientes:

Artículo 6. "La Comisión Nacional tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos;
- II. Conocer e investigar a petición de parte, o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos en los siguientes casos:
  - a) Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal;
  - b) Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente en tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas;
- III. Formular recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- IV. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de derechos humanos de las Entidades Federativas a que se refiere el citado artículo 102, apartado B, de la Constitución Política;
- V. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los organismos de derechos humanos a que se refiere la fracción anterior, y por insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones de éstos por parte de las autoridades locales, en los términos señalados por esta ley;
- VI. Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita;
- VII. Impulsar la observancia de los derechos humanos en el país;
- VIII. Proponer a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas

y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que a juicio de la Comisión Nacional redunden en una mejor protección de los derechos humanos;

IX. Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional;

X. Expedir su Reglamento Interno;

XI. Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos;

XII. Supervisar el respeto a los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país;

XIII. Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de derechos humanos;

XIV. Proponer al Ejecutivo Federal, en los términos de la legislación aplicable, la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de derechos humanos;

XIV Bis. La observancia del seguimiento, evaluación y monitoreo, en materia de igualdad entre mujeres y hombres;

XV. Las demás que le otorguen la presente ley y otros ordenamientos legales”.

Las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos son públicas y no tienen carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirigen y en consecuencia no pueden por sí mismas anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia.

De lo antes mencionado concluyo que esta Institución se estructura de manera de un *Ombudsman*, institución escandinava encaminada a la protección de los derechos mediante un procedimiento flexible y breve, en el que se investigan las quejas presentadas por los ciudadanos, intentando obtener una solución rápida ante las autoridades involucradas y en caso de no lograrlo emite recomendaciones que no obligan a la autoridad a la cual se le dirige dicha recomendación sin embargo la publicidad de estas intenta buscar el apoyo en la opinión pública.

Además de las funciones que desempeña como *Ombudsman* se le integran algunas atribuciones como son el estudio, promoción y publicaciones en materia de derechos humanos.

Sin embargo, la realidad demuestra que no es suficiente y que esta figura aún cuando realiza una gran labor en la difusión en materia de derechos humanos, no logra tener un impacto mayor respecto a la protección de los mismos.

### **3.2.3. La Defensoría de los Derechos Universitarios**

En la Universidad Nacional Autónoma de México a efecto de evitar abusos excesivos hacia el personal estudiantil y académico crea un *Ombudsman* propio y sectorial.

La Defensoría de los Derechos Universitarios es el órgano de carácter independiente que tiene por finalidad esencial recibir las reclamaciones individuales de los estudiantes y de los miembros del personal académico de la UNAM (Art. 1 del Estatuto)

Margarita Herrera afirma que:

“La defensoría de los derechos universitarios es un órgano permanente y específico, a través del cual los universitarios pueden hacer valer sus derechos, cuando estimen que han sido afectados por alguna autoridad o dependencia universitaria. Y que sus funciones consisten en vigilar el cumplimiento de orden jurídico universitario y tramitar las quejas que presentan los universitarios por violación a sus derechos, ya sea actos de acción u omisión de las autoridades universitarias”<sup>6</sup>-

La Defensoría de los Derechos Universitarios tiene por objeto realizar las investigaciones necesarias, ya sea a petición de parte o de oficio y proponer, en su caso, soluciones a las autoridades de la propia Universidad.

La defensoría está integrada por:

1. Un Defensor;
2. Dos Adjuntos que lo auxiliarán en sus funciones y los substituirán en sus ausencias; y

3. El personal técnico y administrativo que se considere necesario.

El Defensor es designado por la Comisión de Legislación Universitaria del Consejo Universitario de una terna integrada por el Rector.

Los Adjuntos y el personal técnico serán nombrados y removidos por el Rector a propuesta del Defensor.

El Defensor y los Adjuntos permanecerán cuatro años en sus funciones con posibilidad de una reelección, y el primero sólo podrá ser destituido, a petición del Rector, por causa justificada, que apreciará la Comisión de Legislación Universitaria del Consejo Universitario.

La Defensoría cuenta con las siguientes atribuciones:

1. Estará facultada para recibir las reclamaciones o quejas de los afectados en los derechos de carácter individual que les otorga tanto la Ley Orgánica como el Estatuto General y la Legislación Universitaria, por actos, resoluciones u omisiones de los funcionarios o dependencias administrativas o académicas; y
2. Podrá conocer de oficio de las denuncias que se publiquen por la prensa, y en especial en la Gaceta UNAM.

La Defensoría tiene competencia para conocer de oficio o a petición de parte las reclamaciones, quejas, inconformidades o denuncias que formulen los estudiantes, profesores, investigadores y técnicos académicos cuando:

- Se alegue la infracción de sus derechos de carácter individual, por actos, resoluciones u omisiones contrarios a la Legislación Universitaria;
- Sean irrazonables, injustos, inadecuados o erróneos, o se hayan dejado sin respuesta las solicitudes respectivas dentro de un plazo razonable, tomando en cuenta los términos establecidos, en su caso, por la Legislación Universitaria.

Se excluyen de la competencia de la Defensoría las afectaciones de los derechos de carácter colectivo; los de naturaleza laboral; las resoluciones disciplinarias; o las evaluaciones académicas de profesores, comisiones dictaminadoras o consejos internos o técnicos, así como en general aquellas violaciones que puedan impugnarse por otras vías establecidas por la Legislación Universitaria.

Respecto a esta institución aún cuando es sectorial, es preciso reconocer su gran afinidad a la figura original del *Ombudsman* escandinavo, de esta defensoría me atrevo a decir, que aun cuando la figura no aporta elementos novedosos a su estructura, tampoco la distorsiona siendo desde mi punto de vista en el país el único verdadero *Ombusman*. Debido a las características que presenta desde su designación donde el Rector (quien representa al Rey ), de la Universidad presenta la terna al Consejo Universitario (quienes representan al Parlamento), para designar al defensor de los Universitarios (quienes representan a los gobernados). Figura que considero fue adoptada de forma íntegra a la normatividad universitaria.

#### **3.2.4. Procuraduría Federal del Consumidor**

México es el segundo país latinoamericano con una Ley Federal de Protección al Consumidor y el primero en crear una Procuraduría.

El 5 de febrero de 1976, la Ley Federal de Protección al Consumidor, que por primera vez establece derechos para la población consumidora, creando un organismo especializado en la procuración de justicia en la esfera del consumo. Surge así el Instituto Nacional del Consumidor y la Procuraduría Federal del Consumidor. Las funciones de la Procuraduría se encuentran dentro de un importante Marco Jurídico, que deriva de los principios establecidos por el Artículo 28 Constitucional, que tiene por objeto garantizar la equidad y la seguridad jurídica en las relaciones de consumo, protegiendo los derechos del consumidor.

La Procuraduría Federal del Consumidor es un organismo descentralizado de servicio social, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Con funciones de autoridad administrativa encargada de promover y proteger los derechos e intereses del consumidor, procurando la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedor y consumidor.



Su funcionamiento se rige por lo dispuesto en la Ley Federal de Protección al Consumidor, los reglamentos de ésta y su estatuto.-

El Procurador Federal del Consumidor es designado por el Presidente de la República.

Las atribuciones de la procuraduría se encuentran establecidas en la Ley antes referida en el artículo 24 que establece:

Artículo 24. "La Procuraduría tiene las siguientes atribuciones:

I. Promover y proteger los derechos del consumidor, así como aplicar las medidas necesarias para propiciar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores;

II. Procurar y representar los intereses de los consumidores, mediante el ejercicio de las acciones, recursos, trámites o gestiones que procedan;

III. Representar individualmente o en grupo a los consumidores ante autoridades jurisdiccionales y administrativas, y ante los proveedores;

IV. Recopilar, elaborar, procesar y divulgar información objetiva para facilitar al consumidor un mejor conocimiento de los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado;

V. Formular y realizar programas de educación para el consumo, así como de difusión y orientación respecto de las materias a que se refiere esta ley;

VI. Orientar a la industria y al comercio respecto de las necesidades y problemas de los consumidores;

VII. Realizar y apoyar análisis, estudios e investigaciones en materia de protección al consumidor;

VIII. Promover y realizar directamente, en su caso, programas educativos y de capacitación en las materias a que se refiere esta ley y prestar asesoría a consumidores y proveedores;

IX. Promover nuevos o mejores sistemas y mecanismos que faciliten a los consumidores el acceso a bienes y servicios en mejores condiciones de mercado;

IX bis.- Promover en coordinación con la Secretaría la formulación, difusión y uso de códigos de ética, por parte de proveedores, que incorporen los principios previstos por esta Ley respecto de las transacciones que celebren con consumidores a través del uso de medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología;

X. Actuar como perito y consultor en materia de calidad de bienes y servicios y elaborar estudios relativos;

XI. Celebrar convenios con proveedores y consumidores y sus organizaciones para el logro de los objetivos de esta ley;

XII. Celebrar convenios y acuerdos de colaboración con autoridades federales, estatales, municipales, del gobierno del Distrito Federal y entidades paraestatales en beneficio de los consumidores; así como acuerdos interinstitucionales con otros países, de conformidad con las leyes respectivas;

XIII. Vigilar y verificar el cumplimiento de las disposiciones en materia de precios y tarifas establecidos o registrados por la autoridad competente y coordinarse con otras autoridades legalmente facultadas para inspeccionar precios para lograr la eficaz protección de los intereses del consumidor y, a la vez evitar duplicación de funciones;

XIV. Vigilar y verificar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en esta ley y, en el ámbito de su competencia, las de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, así como de las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones aplicables, y en su caso determinar los criterios para la verificación de su cumplimiento;

XIV bis. Verificar que las pesas, medidas y los instrumentos de medición que se utilicen en transacciones comerciales, industriales o de servicios sean adecuados y, en su caso, realizar el ajuste de los instrumentos de medición en términos de lo dispuesto en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización;

XV. Registrar los contratos de adhesión que lo requieran, cuando cumplan la normatividad aplicable, y organizar y llevar el Registro Público de contratos de adhesión;

XVI. Procurar la solución de las diferencias entre consumidores y proveedores y, en su caso, emitir dictámenes en donde se cuantifiquen las obligaciones contractuales del proveedor, conforme a los procedimientos establecidos en esta ley;

XVII. Denunciar ante el Ministerio Público los hechos que puedan ser constitutivos de delitos y que sean de su conocimiento y, ante las autoridades competentes, los actos que constituyan violaciones administrativas que afecten los intereses de los consumidores;

XVIII. Promover y apoyar la constitución de organizaciones de consumidores, proporcionándoles capacitación y asesoría, así como procurar mecanismos para su autogestión;

XIX. Aplicar las sanciones y demás medidas establecidas en esta ley, en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y demás ordenamientos aplicables;

XX. Requerir a los proveedores o a las autoridades competentes a que tomen medidas adecuadas para combatir, detener, modificar o evitar todo género de prácticas que lesionen los intereses de los consumidores, y cuando lo considere pertinente publicar dicho requerimiento;

XXI. Ordenar se informe a los consumidores sobre las acciones u omisiones de los proveedores que afecten sus intereses o derechos, así como la forma en que los proveedores los retribuirán o compensarán, y

XXII. Las demás que le confieran esta ley y otros ordenamientos.

También se le atribuye la facultad de aplicar, cuando el caso lo amerite, medidas de apremio para un mejor desempeño en sus funciones, las cuales se encuentran establecidas en el artículo 25 de esta ley que consisten en:

Artículo 25. “La Procuraduría, para el desempeño de las funciones que le atribuye la ley, podrá aplicar las siguientes medidas de apremio:

I. Apercibimiento;

II. Multa de \$166.25 a \$16,625.69;

III. En caso de que persista la infracción podrán imponerse nuevas multas por cada día que transcurra sin que se obedezca el mandato respectivo, hasta por \$6,650.28, y

IV. El auxilio de la fuerza pública.”

La Procuraduría recibe las quejas o reclamaciones de los consumidores con base en esta ley.

Las reclamaciones de las personas físicas o morales proceden siempre que el monto de la operación motivo de la reclamación no exceda de \$332,513.77.

Las reclamaciones presentadas ante la procuraduría interrumpen el término para la prescripción de las acciones legales correspondientes, durante el tiempo que dura el procedimiento.

Los convenios aprobados y los laudos emitidos por la Procuraduría tienen fuerza de cosa juzgada y traen aparejada ejecución, que se puede promover ante los tribunales competentes en la vía de apremio o en juicio ejecutivo, a elección del interesado.

Puede solicitar a las autoridades Federales, Estatales, Municipales o del Distrito Federal, le proporcionen los datos necesarios para identificar y localizar al proveedor. Las autoridades antes señaladas deben contestar la solicitud dentro de los quince días siguientes a la fecha de su presentación.

La procuraduría también actúa como conciliador entre las partes celebrando una audiencia de conciliación en la que se procura avenir los intereses las partes.

En caso de no lograr la conciliación, el conciliador exhorta a las partes para que designen como árbitro a la Procuraduría o a algún árbitro independiente para solucionar el conflicto.

Actúa como árbitro entre consumidores y proveedores cuando los interesados así lo deseen sin necesidad de reclamación o procedimiento conciliatorio previo, observando los principios de legalidad, equidad y de igualdad entre las partes.

Cuando las partes no aceptan el arbitraje deja a salvo sus derechos.

Asimismo, contra de las resoluciones dictadas por la Procuraduría con fundamento en las disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor y demás derivadas de ella, se puede interponer recurso de revisión, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

De todo lo anterior se puede concluir que el Procurador Federal del Consumidor no es ni se le puede asociar a un *Ombudsman* del consumidor por las siguientes consideraciones:

- Su nombramiento es realizado por el Presidente de la República quien tiene la libertad de removerlo, lo que le resta autonomía a la institución;
- Su esfera de competencia está en gran parte dirigida a proveedores de bienes y servicios, y no así a autoridades administrativas, salvo raras excepciones;
- Dentro de sus diversas funciones funge como conciliador o árbitro;
- Cuenta con poder coercitivo para hacer cumplir sus resoluciones;
- Estas resoluciones tienen carácter de cosa juzgada;
- Se le reconoce como autoridad; y
- Ejerce funciones jurisdiccionales.

Considero que esta institución se encuentra muy distante de ser un *Ombudsman* sin embargo, intenta dar soluciones a los conflictos que le son presentados, pero no debemos dejar de observar que su actuación no alcanza a los grandes productores de bienes y servicios.

### **3.2.5. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente**

**La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, es creada en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, surge en 1988, reglamentando al artículo 4° Constitucional, con el objeto de garantizar el derecho de toda persona a un medio ambiente adecuado, para su desarrollo y bienestar.**

**La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente también conocida por sus siglas PROFEPA, es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), con autonomía técnica y operativa.**

La PROFEPA tiene como tarea principal incrementar los niveles de observancia de la normatividad ambiental, a fin de contribuir al desarrollo sustentable y hacer cumplir las leyes en materia ambiental.

En el Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales se establece en su artículo 119 que estará integrada de la forma siguiente:

Artículo. 119. "Para el ejercicio de sus atribuciones, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente contará con los servidores públicos y unidades administrativas siguientes:

- I. Procurador;
- II. Subprocuraduría de Auditoría Ambiental;
- III. Subprocuraduría de Inspección Industrial;
- IV. Subprocuraduría de Recursos Naturales;
- V. Subprocuraduría Jurídica;
- VI. Dirección General de Planeación y Coordinación de Auditorías;
- VII. Dirección General de Operación y Control de Auditorías;
- VIII. Dirección General de Riesgo Ambiental en Auditorías;
- IX. Dirección General de Asistencia Técnica Industrial;
- X. Dirección General de Inspección de Fuentes de Contaminación;
- XI. Dirección General de Impacto Ambiental y Zona Federal Marítimo Terrestre;
- XII. Dirección General de Inspección Forestal;

- XIII. Dirección General de Inspección de Vida Silvestre;
- XIV. Dirección General de Inspección de los Recursos Marinos y Ecosistemas Costeros;
- XV. Dirección General de Delitos Federales contra el Ambiente y Litigio;
- XVI. Dirección General de Control de Procedimientos Administrativos y Consulta;
- XVII. Dirección General de Denuncias Ambientales, Quejas y Participación Social;
- XVIII. Dirección General de Administración;
- XIX. Dirección General de Coordinación de Delegaciones;
- XX. Unidad de Comunicación Social, y
- XXI. Delegaciones de la Procuraduría en las entidades federativas y la Delegación en la Zona Metropolitana del Valle de México, que tendrá competencia en el Distrito Federal y los municipios conurbados siguientes: Atizapán de Zaragoza, Coacalco de Berriozábal, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Chalco, Chicoloapan, Chimalhuacán, Ecatepec, Huixquilucan, Ixtapaluca, Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl, Nicolás Romero, La Paz, Tecámac, Texcoco, Tlalnepantla de Baz, Tultitlán y Valle de Chalco Solidaridad. La Delegación de la Procuraduría en el Estado de México tendrá representación y competencia en los restantes municipios del Estado de México.

Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos competencia de la Procuraduría, ésta contará con inspectores federales, quienes tendrán las facultades para actuar en los asuntos que se les ordene de conformidad con las disposiciones legales aplicables”.

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente está a cargo del Procurador, quien es nombrado y puede ser removido por el Secretario del Medio Ambiente y Recursos Naturales. El reglamento arriba mencionado también determina en su artículo 118 las facultades del Procurador entre las cuales se encuentran las siguientes:

- I. Vigilar y evaluar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a la prevención y control de la contaminación ambiental, a la restauración de los recursos naturales, así como a la preservación y protección de los recursos forestales, de vida silvestre, quelonios, mamíferos marinos y especies acuáticas en riesgo, sus ecosistemas y recursos genéticos, la zona federal marítimo terrestre, playas marítimas y terrenos ganados al mar o a cualquier

otro depósito de aguas marítimas, las áreas naturales protegidas, así como en materia de impacto ambiental y ordenamiento ecológico de competencia federal, y establecer políticas y lineamientos administrativos para tal efecto;

II. Recibir, investigar y atender o, en su caso, determinar y canalizar ante las autoridades competentes, las denuncias por incumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a los recursos, bienes, materias y ecosistemas, a las que hace referencia la fracción anterior;

III. Salvaguardar los intereses de la población y fomentar su participación en el estímulo y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones jurídicas ambientales, así como brindarle asesoría en asuntos de protección y defensa del ambiente, la vida silvestre y los recursos naturales competencia de la Secretaría;

IV. Coordinar el control de la aplicación de la normatividad ambiental con otras autoridades federales, así como de las entidades Federativas, Municipales, del Distrito Federal y delegacionales que lo soliciten;

Emitir resoluciones derivadas de los procedimientos administrativos en el ámbito de su competencia.

**Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente** en el artículo 189 establece que podrán presentar su denuncia ante la PROFEPA o ante otras autoridades como la municipal o ante las oficinas representantes de dicha institución más próximas, toda persona, grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sociedades; de aquellos, actos u omisiones que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente, a los recursos naturales, o contravenga las disposiciones de la Ley antes mencionada, así como de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Si la denuncia fuera presentada ante la autoridad municipal y resulta del orden federal, es enviada para su atención y trámite a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.



La formulación de las denuncias ante la PROFEPA, no afectan el ejercicio de otros derechos o medios de defensa que pudieran corresponder a los afectados conforme a las disposiciones jurídicas aplicables, no suspende ni interrumpe sus plazos preclusivos, de prescripción o de caducidad de igual forma para los acuerdos, resoluciones y recomendaciones que emita esta institución.

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente actúa como conciliador cuando la denuncia popular no implica violaciones a la normatividad ambiental, ni afecta cuestiones de orden público e interés social.

Se apoya de las instituciones académicas, centros de investigación y organismos del sector público, social y privado solicitando la elaboración de estudios, dictámenes o peritajes sobre cuestiones planteadas en las denuncias que le sean presentadas y que requieran de un conocimiento especializado.

También está facultada para solicitar de las autoridades y servidores públicos involucrados en asuntos de su competencia información o documentación relacionada con la investigación que realiza.

Cuando los resultados de las investigaciones que realiza, se desprende que se trata de actos, hechos u omisiones en que hubieren incurrido autoridades federales, estatales o municipales, emite las recomendaciones necesarias para promover ante éstas la ejecución de las acciones procedentes. Las características de estas recomendaciones son: públicas, autónomas y no vinculatorias.

En el ámbito de sus atribuciones está facultada para iniciar las acciones que procedan, ante las autoridades competentes, cuando conozca de actos, hechos u omisiones que constituyan violaciones a la legislación administrativa o penal.

La **Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales** a petición de parte está facultada para formular un dictamen técnico cuando por infracción a las disposiciones de la **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**, se hubieren ocasionado daños o perjuicios, el cual tendrá valor de prueba, en caso de ser presentado en juicio.

La Procuraduría semestralmente presenta ante la **Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales** responsable de la administración y manejo del área, un informe pormenorizado de las acciones realizadas en las áreas naturales protegidas, mismo que contiene: el estado que guardan las denuncias y procedimientos instaurados por esa autoridad, así como las resoluciones que al efecto se emitan y las recomendaciones que se determinen, para la protección de los recursos naturales existentes en las áreas protegidas.

De todo lo anterior llego a la siguiente conclusión Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, más que una institución ideada para la protección y garantía de los derechos de los ciudadanos ante los abusos y/o arbitrariedades que pueda incurrir la autoridad administrativa encargada de la ecología y recursos naturales, se puede observar en el contenido de los preceptos de donde surge y la regulan que es una la Ley que contempla una doble finalidad y que consisten, por una parte, en dar cumplimiento de forma estricta al contenido de la misma y por otro el de promover la participación ciudadana para que se convierta en coadyuvante de la autoridad encargada de mantener el equilibrio ecológico para la protección de éste.

Con esto el Estado cumple con los acuerdos establecidos en compromisos internacionales adquiridos por México, sin embargo, una atribución relevante para efectos del presente trabajo de investigación se puede destacar la facultad de la Secretaría para emitir dictámenes técnicos, con la posibilidad de ser presentados como prueba en caso de juicio, aunque esta atribución está justificada por provenir de un órgano del Estado como lo es la **Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, sin embargo su eficacia queda en tela de juicio porque aun cuando la Procuraduría en comento es un organismo con autonomía técnica y operativa es de mencionar que el presupuesto asignado a esta institución dependiente de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, por lo tanto las resoluciones o recomendaciones pueden no ser del todo objetivas.**

### **3.2.6. Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros**

Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros también conocida por sus siglas como CONDUSEF, es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Cuenta con plena autonomía técnica para dictar sus resoluciones, laudos, y facultades de autoridad para imponer las sanciones previstas en la Ley que la regula.

El objetivo primordial de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, es el procurar la equidad en las relaciones entre los Usuarios y las Instituciones Financieras, otorgando a los primeros elementos para fortalecer la seguridad jurídica en las operaciones que realicen y en las relaciones que establezcan con las segundas.

Su finalidad es la de promover, asesorar, proteger y defender los derechos e intereses de los Usuarios frente a las Instituciones Financieras, arbitrar sus diferencias de manera imparcial y proveer de equidad las relaciones entre ellos.

La Comisión Nacional está dirigida y administrada por una Junta de Gobierno, así como por un Presidente, y está integrada por:

- Un representante de la Secretaría;
- Un representante del Banco de México;
- Un representante de cada una de las Comisiones Nacionales, tres representantes del Consejo Consultivo Nacional; y
- Un Presidente, quien será designado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público el cual asistirá con voz pero sin voto.

Cada uno de los integrantes de la Junta cuenta con su respectivo suplente, quien debe tener el nivel inmediato inferior. Es presidida por el representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El Presidente es designado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, asimismo la Junta designa a un secretario y un prosecretario, los cuales serán servidores públicos de la Comisión Nacional y no podrán desempeñar funciones diferentes a las de su encargo.

La Comisión Nacional cuenta con las facultades establecidas en el artículo 11 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

Artículo 11. "La Comisión Nacional está facultada para:

- I. Atender y resolver las consultas que le presenten los Usuarios, sobre asuntos de su competencia;
- II. Atender y, en su caso, resolver las reclamaciones que formulen los Usuarios, sobre los asuntos que sean competencia de la Comisión Nacional;
- III. Llevar a cabo el procedimiento conciliatorio entre el Usuario y la Institución Financiera en los términos previstos en esta Ley, así como entre una Institución Financiera y varios Usuarios, exclusivamente en los casos en que éstos hayan contratado un mismo producto o servicio, mediante la celebración de un solo contrato, para lo cual dichos Usuarios deberán apegarse a lo establecido en el último párrafo del artículo 63 de esta Ley.
- IV. Actuar como árbitro en amigable composición o en juicio arbitral de estricto derecho, de conformidad con esta Ley o con los convenios de colaboración que al efecto se celebren con las Instituciones Financieras y las asociaciones gremiales que las agrupen en los conflictos originados por operaciones o servicios que hayan contratado los Usuarios con las Instituciones Financieras, así como emitir dictámenes técnicos de conformidad con esta Ley.
- V. De conformidad con lo señalado por el artículo 86 de esta Ley, prestar el servicio de orientación jurídica y asesoría legal a los Usuarios, en las controversias entre éstos y las Instituciones Financieras que se entablen ante los tribunales o se substancien mediante procedimientos arbitrales en los que la Comisión Nacional no actúe como árbitro, con motivo de operaciones o servicios que los primeros hayan contratado;
- VI. Proporcionar a los Usuarios los elementos necesarios para procurar una relación más segura y equitativa entre éstos y las Instituciones Financieras;

- VII. Expedir, cuando así proceda, a solicitud de parte interesada y previo el pago de los gastos correspondientes, copia certificada de los documentos que obren en poder de la misma, siempre y cuando se compruebe fehacientemente el interés jurídico.
- VIII. Coadyuvar con otras autoridades en materia financiera para lograr una relación equitativa entre las Instituciones Financieras y los Usuarios, así como un sano desarrollo del sistema financiero mexicano;
- IX. Emitir recomendaciones a las autoridades federales y locales para coadyuvar al cumplimiento del objeto de esta Ley y al de la Comisión Nacional;
- X. Emitir recomendaciones a las Instituciones Financieras para alcanzar el cumplimiento del objeto de esta Ley y de la Comisión Nacional, así como para el sano desarrollo del sistema financiero mexicano;
- XI. Formular recomendaciones al Ejecutivo Federal a través de la Secretaría, para la elaboración de iniciativas de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos en las materias de su competencia, a fin de dar cumplimiento al objeto de esta Ley y al de la Comisión Nacional, así como para el sano desarrollo del sistema financiero mexicano;
- XII. Concertar y celebrar convenios con las Instituciones Financieras, así como con las autoridades federales y locales con objeto de dar cumplimiento a esta Ley. Los convenios con las autoridades federales podrán incluir, entre otros aspectos, el intercambio de información sobre los contratos de adhesión, publicidad, modelos de estados de cuenta, Unidades Especializadas de atención a usuarios, productos y servicios financieros;
- XIII. Elaborar estudios de derecho comparado relacionados con las materias de su competencia, y publicarlos para apoyar a los Usuarios y a las Instituciones Financieras;
- XIV. Celebrar convenios con organismos y participar en foros nacionales e internacionales, cuyas funciones sean acordes con las de la Comisión Nacional;

- XV. Proporcionar información a los Usuarios relacionada con los servicios y productos que ofrecen las Instituciones Financieras, y elaborar programas de difusión con los diversos beneficios que se otorguen a los Usuarios;
- XVI. Analizar y, en su caso, autorizar, la información dirigida a los Usuarios sobre los servicios y productos financieros que ofrezcan las Instituciones Financieras, cuidando en todo momento que la publicidad que éstas utilicen sea dirigida en forma clara, para evitar que la misma pueda dar origen a error o inexactitud;
- XVII. Informar al público sobre la situación de los servicios que prestan las Instituciones Financieras y sus niveles de atención, así como de aquellas Instituciones Financieras que presentan los niveles más altos de reclamaciones por parte de los Usuarios. Esta información podrá incluir la clasificación de Instituciones Financieras en aspectos cualitativos y cuantitativos de sus productos y servicios;
- XVIII. Orientar y asesorar a las Instituciones Financieras sobre las necesidades de los Usuarios;
- XIX. Revisar y, en su caso, proponer modificaciones a los contratos de adhesión utilizados por Instituciones Financieras para la celebración de sus operaciones o la prestación de sus servicios;
- XX. Revisar y, en su caso, proponer a las Instituciones Financieras, modificaciones a los documentos que se utilicen para informar a los Usuarios sobre el estado que guardan las operaciones o servicios contratados;
- XXI. Solicitar la información y los reportes de crédito necesarios para la substanciación de los procedimientos de conciliación y de arbitraje a que se refiere esta Ley. Para todos los efectos legales, la sola presentación de la reclamación por parte del Usuario, faculta a la Comisión Nacional para exigir la información relativa.
- XXII. Imponer las sanciones establecidas en esta Ley;
- XXIII. Aplicar las medidas de apremio a que se refiere esta Ley;

- XXIV. Conocer y resolver sobre el recurso de revisión que se interponga en contra de las resoluciones dictadas por la Comisión Nacional;
  
- XXV. Determinar el monto, la forma y las condiciones de las garantías a las que se refiere esta Ley, así como el monto que deberá registrarse como pasivo contingente por parte de las Instituciones Financieras en términos del artículo 68 fracción X;
  
- XXVI. Condonar total o parcialmente las multas impuestas por el incumplimiento de esta Ley, y
  
- XXVII. Asistir al Usuario que pretenda coadyuvar con el Ministerio Público, cuando a juicio de la Comisión Nacional sea víctima u ofendido por algún delito derivado de la contratación de productos o servicios financieros, cometido por las Instituciones Financieras, sus consejeros, directivos, funcionarios, empleados o representantes.
  
- XXVIII. Publicar en la página electrónica de la Comisión Nacional la información relativa a las comisiones que cobra cada Instituciones Financieras, mismas que éstas previamente presentaron ante la Comisión y vigilar la evolución de las comisiones o cargos máximos y mínimos causados por las operaciones y servicios que presten las Instituciones Financieras para darlos a conocer al público en general.
  
- XXIX. La Comisión Nacional Publicará las comisiones más representativas o de relevancia a través de cuadros comparativos de carácter trimestral en medios masivos de comunicación;
  
- XXX. Las demás que le sean conferidas por esta Ley o cualquier otro ordenamiento.”

La Comisión Nacional realiza todas las acciones necesarias para tratar de resolver las controversias derivadas de las reclamaciones presentadas por los usuarios de servicios.

También gestiona ante las Instituciones Financieras los asuntos de los usuarios, usando para ello cualquier medio de comunicación y proponiendo soluciones concretas a fin de lograr un arreglo pronto entre las partes.

La Comisión está facultada para realizar procedimientos como conciliador o árbitro. Durante el proceso de conciliación exhorta a las partes a conciliar sus intereses, para tal efecto, formula propuestas de solución y procura que la audiencia se desarrolle en forma ordenada y congruente.

Cuando las partes no llegan a una conciliación, la Comisión Nacional las invita a que, de común acuerdo, designen como árbitro para resolver su controversia a la propia Comisión Nacional o a alguno o algunos de los árbitros que ésta les propone, dejando a elección de las partes que el juicio arbitral sea en amigable composición o de estricto derecho.

En caso de no someterse al arbitraje se dejan a salvo sus derechos para que los hagan valer ante los tribunales competentes o en la vía que proceda.

La Comisión Nacional brinda defensoría legal gratuita a los Usuarios, atendiendo a las bases y criterios que establece la junta.

Cuenta con un cuerpo de Defensores que prestan los servicios de orientación jurídica y defensoría legal, que actúa únicamente a solicitud del Usuario.

Este servicio es para aquellos usuarios que comprueban ante la Comisión Nacional que no cuentan con los recursos suficientes para contratar un defensor especializado en la materia que atienda sus intereses.

En caso contrario, es decir, si el usuario no comprueba carecer de los recursos necesarios para contratar un defensor, la Comisión Nacional le orienta y asesora por única vez.

La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros para la determinación de la procedencia y aprobación del dictamen técnico debe sujetarse a los Lineamientos que para su efecto existen en estos Lineamientos establecen para la determinación de la procedencia de emisión del dictamen técnico se llevará a cabo en los siguientes casos:

- I. Que la Institución Financiera rechace el arbitraje;
- II. Que la Institución Financiera no asista a la junta de conciliación; o



III. Que lo solicite por escrito el Usuario reclamante.

Y que en el escrito de reclamación o del informe presentado por la Institución Financiera, se desprendan elementos que a juicio de la Comisión Nacional permitan suponer la procedencia de lo reclamado, siempre que haya presentado previamente la solicitud por escrito el usuario.

También, cuando derivado de un procedimiento conciliatorio se cuenten con elementos suficientes para determinar que la Institución Financiera reclamada, a la cual se le haya notificado debidamente, no asista a la audiencia de conciliación, o bien, que aún cuando haya acudido a la misma no haya llegado a un acuerdo con el Usuario y se niegue a someterse al juicio arbitral previsto por la Ley, así como que de los documentos se desprenda que el reclamo se encuentra fundado, el conciliador turnará el expediente a la Dirección General de Quejas, Conciliación y Arbitraje para que someta el asunto a la consideración del Comité de Dictámenes de la Comisión Nacional.

El Comité está integrado por nueve miembros, el Vicepresidente Jurídico, quien preside el Comité, el Director General de Quejas, Conciliación y Arbitraje, el Director General Jurídico Consultivo, el Director de Asuntos de Bancos, Casas de Bolsa y Organizaciones Auxiliares del Crédito, el Director de Asuntos de Seguros y Fianzas, el Director de Asuntos del Sistema de Ahorro para el Retiro, un representante de la Comisión Nacional Supervisora, un representante del Consejo Consultivo Nacional y un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; los tres últimos serán determinados de acuerdo al sector que corresponda el asunto de que se trate.

Tanto la procedencia como la improcedencia del dictamen técnico, deberá estar fundada y motivada debidamente en acuerdo administrativo, haciéndolo del conocimiento del Usuario y de la Institución Financiera a la cual se le reclama.

En la elaboración del proyecto del Dictamen se toma en cuenta lo siguiente:

- I. Los antecedentes del caso;
- II. Las pretensiones, del Usuario;

III. Los razonamientos de la institución financiera;

IV. Invoca las disposiciones jurídicas aplicables;

V. Se debe relacionar en forma lógica y congruente los hechos que dieron origen a la reclamación con los preceptos legales aplicables al caso;

El acuerdo que se dicte sobre la emisión y aprobación del dictamen técnico, no prejuzga sobre la procedencia de las acciones que puede intentar el Usuario, o la Institución Financiera ante los tribunales competentes.

Los lineamientos que regulan este procedimiento establecen que el Dictamen es la opinión técnico-jurídica no pericial emitida por la Comisión Nacional, sobre la procedencia de la reclamación planteada por el Usuario, elaborado con base en la reclamación, sus anexos y la información presentada por la Institución Financiera.

En las reclamaciones en donde se considera necesario un dictamen pericial a juicio de la Comisión Nacional, se abstiene de emitir el Dictamen solicitado.

La emisión del dictamen técnico tiene como propósito que el usuario lo pueda hacer valer ante los tribunales competentes, quienes deberán tomarlo en cuenta en el procedimiento respectivo.

Sobre esta institución concluyo que se trata de organismo independiente, imparcial y especializado en la solución de conflictos surgidos con motivo de la prestación de los distintos servicios financieros. Su función además de difundir información con la finalidad de crear una cultura de servicios financieros, mediante la propagación de las ventajas y desventajas de los diversos productos que ofrecen las entidades financieras, también pretende dar soluciones mediante la conciliación o el arbitraje y cuando no es posible por falta de voluntad de la Institución financiera involucrada, puede surgir un procedimiento adicional como lo es el de la emisión del dictamen técnico que se valora como elemento de prueba en la defensa y protección del usuario.

Esta Institución no es un *Ombudsman* ya que carece de elementos indispensables para ser considerado como tal aún cuando es un órgano con personalidad jurídica y patrimonio propios y cuenta con plena autonomía técnica para dictar sus resoluciones,

laudos, sus facultades son una combinación entre una autoridad administrativa y una judicial por estar facultada para resolver e imponer las sanciones previstas en la Ley que la regula.

### **3.3. Antecedentes del *Ombudsman* Tributario en las Finanzas Públicas de México**

#### **3.3.1. La Procuraduría Fiscal de la Federación**

##### **Antecedentes**

Su antecedente más remoto es la Dirección Jurídica y consultiva, que tenía su Fundamento en el reglamento interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de octubre de 1946.

Entre sus funciones se encontraban las de resolver las consultas formuladas por las oficinas y de servicios generales, así como de conocer de los demás asuntos de naturaleza Jurídica.

La Procuraduría Fiscal fue creada el 31 de diciembre de 1947, con la publicación en el Diario Oficial de la Federación, este decreto disponía que la Procuraduría fuera una dependencia de la SHCP, cambiando el nombre de Dirección Jurídica y consultiva por el de Procuraduría Fiscal.

La cual tenía atribuidas las siguientes funciones:

Representar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los Sigüientes Casos:

1. Ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el recurso de Revisión.
2. Ante el Tribunal Fiscal de la Federación;
3. Ante el Tribunal de Arbitraje;

4. Defender los Intereses del Fisco Federal ante todos los Tribunales de la República.

El nombramiento del Procurador y Subprocurador Fiscal estaba a cargo del Secretario de Hacienda y Crédito Público quien tenía la facultad de incrementar o disminuir el personal de la Procuraduría Fiscal.

La reforma publicada en 31 de diciembre de 1951 fortaleció el marco legal de la Procuraduría, al referirse de forma expresa en los artículos 10, 168, y 185; el artículo 10 del Código Fiscal, establecía en su tercer párrafo, que la Procuraduría Fiscal, sería el órgano de consulta interna de la SHCP, en lo relacionado a la interpretación de Leyes Fiscales Federales, absteniéndose de resolver directamente consultas al público.

También otorgaba a la Procuraduría facultades al igual que las expresamente reconocidas en el Reglamento Interno de la SHCP.

La Promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal promulgada el 24 de diciembre de 1976, produjo cambios reestructurando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo que el 23 de mayo de 1977, se expidió un nuevo reglamento de la SHCP, el cual integraba a la estructura departamental las subprocuradurías de la siguiente manera:

- La Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público, a la que se adscriben las Direcciones Generales de Planeación Hacendaría; de Crédito; de Asuntos Hacendarios Internacionales y de Promoción Fiscal.
- La Subsecretaría de Ingresos con las Direcciones Generales de Política de Ingresos; Coordinación, Recursos y Estudios Fiscales; Difusión Fiscal; Administración Fiscal Central; Administración Fiscal Regional; Informática de Ingresos y de Auditoría Fiscal; así como las Administraciones Fiscales Regionales y Oficinas Federales de Hacienda.
- La Subsecretaría de Inspección Fiscal con las Direcciones Generales de Aduanas; Vigilancia de Fondos y Valores; del Registro Federal de Automóviles y de Bienes Muebles; así como las Delegaciones Regionales de Inspección Fiscal y del Registro Federal de Automóviles.

- La Oficialía Mayor con las Direcciones Generales de Programación, Organización y Presupuesto; Administración; Prensa; Laboratorio Central; Talleres de Impresión de Estampillas y Valores y de Casa de Moneda.
- **La Procuraduría Fiscal de la Federación con la Primera, Segunda y Tercera Subprocuradurías Fiscales, así como con la Subprocuraduría Fiscal de Investigaciones y las Subprocuradurías Fiscales Auxiliares.**
- La Tesorería de la Federación con las Subtesorerías de Egresos; de Ingresos y de Control e Informática, así como con las Delegaciones Regionales de la Tesorería de la Federación.<sup>8</sup>—

En este reglamento se formaliza por primera vez la denominación de la “Procuraduría Fiscal de la Federación”

### **Concepto de Procuraduría**

En el derecho Romano al procurador (*procurador*) se le consideraba a aquel que tutelaba, representaba y reiteraba en acción cotidiana su compromiso de actuar conforme a la ley, por lo que la sociedad le reconocía ser quien estaba al servicio de la justicia.

### **Concepto de Procuraduría Fiscal de la Federación**

“Es una unidad administrativa dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que se encarga de asesorar y representar al titular de la misma en asuntos jurídicos así como resguardar el interés fiscal de la federación”<sup>9</sup>—

El reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicado en fecha 11 de septiembre de 1996 abroga el Reglamento Interior de la SHCP publicado el 22 de febrero de 1992.

Después de diversas modificaciones a la SHCP finalmente establece la estructura básica actual de la Secretaría que se encuentra conformada de acuerdo a lo establecido en el artículo 2 del Reglamento Interior de esta por:

Artículo 2. Al frente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público estará el Secretario del Despacho, quien para el desahogo de los asuntos de su competencia se auxiliará de:

A. Servidores Públicos:

I. Subsecretario de Hacienda y Crédito Público;

II. Subsecretario de Ingresos;

III. Subsecretario de Egresos;

IV. Oficial Mayor;

V. Procurador Fiscal de la Federación, y

VI. Tesorero de la Federación.

.....

El nombramiento del Procurador Fiscal de la Federación tiene su fundamento constitucional en el artículo 89 fracción II y IV, como facultad expresa del Supremo Poder Ejecutivo.

Artículo 89. "Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I.....;

II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

III. ...al XX".

Es de hacer mención que los nombramientos de los empleados superiores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público requieren de la ratificación del Senado de a Republica o de la comisión permanente entre estos empleados se encuentra el Procurador Fiscal de la Federación, como lo establece el artículo 76 Fracción II Constitucional como facultad de competencia exclusiva que tiene la Cámara de Senadores.

Artículo 76. "Son facultades exclusivas del Senado:

"I.....

"II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales,

empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;  
“III.....al XII.”

Siendo la Procuraduría Fiscal de la Federación una unidad administrativa dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público encargada en términos generales de resguardar el interés fiscal de la Federación para lo cual fue atribuida con las siguientes facultades:

“Artículo 10. Compete al Procurador Fiscal de la Federación:

“I. **Ser el consejero jurídico de la Secretaría;**

“II. Formular la documentación relativa a los **proyectos de iniciativas de leyes o decretos y los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes que el Secretario proponga al Presidente de la República** y de las demás disposiciones de observancia general en las materias competencia de la Secretaría, **así como preparar los proyectos de convenciones sobre asuntos en materia de hacienda pública y fiscales de carácter internacional, interviniendo en las negociaciones respectivas;**

“III. Apoyar al Secretario en la verificación de los proyectos a que se refiere la fracción anterior a efecto de que en ellos exista congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y sus programas;

“IV. Realizar estudios comparados de los sistemas de hacienda pública, de los administrativos y de los de justicia administrativa de otros países, para apoyar la modernización de la hacienda pública;

“V. Solicitar información a las unidades administrativas de la Secretaría, de las propuestas de iniciativa de decretos, reformas, adiciones, derogaciones y abrogaciones a las disposiciones legales en las materias de su respectiva competencia que en su caso se requieran, y coordinar con dichas unidades administrativas la elaboración y presentación de las citadas propuestas ante las instancias correspondientes;

“VI. **Ser enlace en asuntos jurídicos con las áreas correspondientes de las dependencias de la administración pública federal**, de las entidades paraestatales del sector coordinado por la Secretaría y de las autoridades de la hacienda pública de las entidades federativas coordinadas;

“VII. Intervenir en la materia de su competencia, en los aspectos jurídicos de los convenios y acuerdos de coordinación fiscal con entidades federativas, cuidar y promover el cumplimiento recíproco de las obligaciones derivadas de los mismos y asesorarlas en los estudios que soliciten a la Secretaría para la elaboración de sus ordenamientos en materia de hacienda pública y para el establecimiento de los sistemas administrativos correspondientes;

“VIII. Establecer el criterio de la Secretaría cuando unidades administrativas de la misma emitan opiniones contradictorias en aspectos legales; y como órgano de consulta interna de ésta, establecer la interpretación a efectos administrativos de las leyes y disposiciones en las materias competencia de la propia Secretaría y los criterios generales para su aplicación, obligatorios para dichas unidades administrativas;

“IX. Proponer los criterios, interpretaciones administrativas y medidas para la correcta aplicación de las leyes y demás disposiciones de carácter general en las materias competencia de la Secretaría y para la pronta y expedita administración de justicia en materia de hacienda pública;

“X. Tramitar la publicación en el Diario Oficial de la Federación de las disposiciones de carácter general y particular relativas a las materias competencia de la propia Secretaría, pudiendo, en su caso, emitir opinión jurídica al respecto y requerir a los solicitantes de publicaciones las modificaciones, aclaraciones o confirmaciones respectivas;

“X. Bis. Compilar la legislación y la jurisprudencia en la materia competencia de la Secretaría, y celebrar convenios por parte de la Procuraduría Fiscal de la Federación para la realización del servicio de préstamo bibliotecario;



“X. Ter. Integrar la relación de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal y promover anualmente su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**; paraestatales de la Administración Pública Federal y promover anualmente su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**;

“XI. Conducir las actividades relativas al Registro Público de Organismos Descentralizados. Calificar los documentos que los organismos descentralizados presenten para su inscripción y, en su caso, expedir las constancias respectivas;

“XII. Interpretar a efectos administrativos y resolver los asuntos relacionados con todas aquellas leyes que confieran alguna atribución a la Secretaría, en las materias que no estén expresamente asignadas por este Reglamento a otras unidades administrativas de la misma;

“XIII. Registrar las autorizaciones a que se refiere el artículo 6o., fracción XXX de este Reglamento;

“XIV. Establecer los sistemas y procedimientos conforme a los cuales deba realizar sus actividades; actualizarlos y evaluar sus resultados;

“XV. **Representar, con excepción del juicio de amparo cuando se actúe como Autoridad Responsable, el interés de la Federación en controversias fiscales; a la Secretaría y a las autoridades dependientes de la misma en toda clase de juicios, investigaciones o procedimientos ante los tribunales de la República, ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,** y ante otras autoridades competentes, en que sean parte, o cuando sin ser parte, sea requerida su intervención por la autoridad que conoce del juicio o procedimiento, o tenga interés para intervenir conforme a sus atribuciones; y, en su caso, poner en conocimiento del Órgano Interno de Control en la Secretaría, los hechos respectivos; ejercitar los derechos, acciones, excepciones y defensas de las que sean titulares, transigir cuando así convenga a los intereses de la Secretaría, e interponer los recursos que procedan ante los citados tribunales y autoridades, siempre que dicha representación no corresponda a otra unidad administrativa de la propia Secretaría o al Ministerio Público Federal y, en su caso, proporcionarle los elementos que sean necesarios;

“XVI. Resolver los recursos administrativos conforme a las leyes distintas a las fiscales que se interpongan en contra de actos del Secretario cuando no corresponda a otra unidad de la Secretaría; y aquellos que en contra de los acuerdos que dicte la Junta Directiva del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado en materia de pensiones civiles, conforme a la Ley de la materia; y aquellos que se interpongan en contra de los actos de fiscalización que lleve a cabo la Procuraduría Fiscal de la Federación y autoridades que de ella dependan, así como representar a las demás autoridades de la misma Procuraduría ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los juicios que se interpongan contra las resoluciones que se dicten derivadas de las acciones de fiscalización que se hubieran llevado a cabo;

“XVII. Representar al Secretario ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los juicios que se interpongan en contra de las resoluciones que se dicten en los términos de la fracción anterior;

“XVIII. Proponer los términos de los informes previos y justificados que deban presentar el Presidente de la República y el Secretario, cuando proceda, los servidores públicos de la Secretaría y las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas, en los asuntos competencia de la Secretaría; asimismo de los escritos de demanda o contestación, según proceda, en las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad; proponer los términos de intervención de la Secretaría cuando tenga el carácter de tercero perjudicado en los juicios de amparo; proponer los términos de los recursos que procedan, así como realizar, en general, todas las promociones que en dichos juicios se requieran;

“XIX. Interponer con la representación del Secretario, los recursos que procedan contra las sentencias y resoluciones definitivas dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en materia de pensiones civiles, y en aquellos juicios en que hubieran sido parte las autoridades de la Secretaría, cuya representación en el juicio hubiera correspondido a la Procuraduría Fiscal de la Federación;

“XX. Se deroga

“XXI. Coordinar la defensa en los juicios promovidos en el extranjero en que sean parte las entidades de la administración pública paraestatal coordinadas por la Secretaría;

XXII. Allanarse y transigir en los juicios en que represente al titular del ramo o a otras autoridades dependientes de la Secretaría; proponer, en su caso, a las mismas autoridades la conveniencia de revocar las resoluciones emitidas, cuando así convenga a los intereses de la Secretaría;

“XXIII. Resolver los recursos administrativos en materia fiscal que sean de su competencia;

“XXIV. Llevar la instrucción de los procedimientos en que deba intervenir la Secretaría y otras autoridades dependientes de la misma, conforme a leyes distintas de las fiscales, y resolver los recursos administrativos relacionados con dichos procedimientos, cuando así proceda conforme a las disposiciones legales aplicables, y cuando ambas competencias no estén asignadas a otra unidad administrativa de la propia Secretaría;

“XXV. Contestar en representación del Secretario los escritos de los particulares en que ejerzan el derecho de petición, en asuntos de su competencia;

“XXVI. Ejercer, en materia de infracciones o delitos, las atribuciones señaladas a la Secretaría en el Código Fiscal de la Federación y en las demás leyes, e imponer las sanciones correspondientes por infracciones a dichas leyes, excepto cuando competa imponerlas a otra unidad o autoridad administrativa de la Secretaría; formular las abstenciones para presentar denuncias, querellas, declaratorias de perjuicio o posible perjuicio o peticiones cuando exista impedimento legal o material para ello; orientar y asistir legalmente, cuando lo considere necesario, a los servidores públicos adscritos a la Secretaría que por el ejercicio de las atribuciones propias de sus cargos, deban intervenir en los procedimientos penales incoados con base en la competencia a que se refiere este artículo;;

“XXVII. Formular la petición de sobreseimiento del proceso penal así como otorgar el perdón, en los casos que proceda, cuando se trate de delitos fiscales previo informe del Servicio de Administración Tributaria en el que se establezca que se ha cubierto el interés fiscal al encontrarse pagados o garantizados a satisfacción del Fisco Federal, los créditos del contribuyente o de las personas morales en que éste ejerza el control efectivo, además se podrá considerar, entre otros, si el pago fue espontáneo, la existencia de juicios o litigios en contra del Fisco Federal y, en su caso, los demás elementos que se establezcan en las disposiciones y lineamientos que se emitan para tal efecto.

tratándose de delitos previstos en leyes financieras, para la formulación de la petición del sobreseimiento o el otorgamiento del perdón se deberá contar con la no objeción para su otorgamiento por parte de las comisiones supervisoras del sistema financiero y otras áreas competentes de la Secretaría y, en su caso, podrá considerar los elementos que se establezcan en las disposiciones y lineamientos que se emitan para tal efecto;

**“XXVIII. Denunciar o querellarse ante el Ministerio Público de la Federación por los hechos que puedan constituir delitos de los servidores públicos de la Secretaría en el desempeño de sus funciones,** allegarse de los elementos probatorios del caso, darle la intervención que corresponda al Órgano Interno de Control en la Secretaría y a la Secretaría de la Función Pública; denunciar o querellarse ante el Ministerio Público competente de los hechos delictuosos en que la Secretaría resulte ofendida o en aquéllos en que tenga conocimiento o interés jurídico, coadyuvar en estos casos con el propio Ministerio Público, en representación de la Secretaría, y formular la petición de sobreseimiento del proceso penal u otorgar el perdón, siempre y cuando las áreas competentes de la Secretaría que tengan injerencia o interés jurídico en el asunto de que se trate manifiesten no tener objeción en su otorgamiento y, en su caso, podrá considerar los elementos que se establezcan en las disposiciones y lineamientos que se emitan para tal efecto;

“XXXVII. Revisar y, en su caso, elaborar los anteproyectos de instrumentos jurídicos que deban ser sometidos a la consideración del Presidente de la República y del Secretario a efecto de crear, modificar, disolver, liquidar, extinguir, fusionar, enajenar o transferir las entidades paraestatales de la administración pública federal;

“XXXVIII. Emitir las opiniones jurídicas, los criterios, interpretaciones administrativas y medidas para la correcta aplicación de las leyes y demás disposiciones de carácter general en materia de programación, presupuestación y gasto público;

“XXXVIII Bis. Fungir como asesor jurídico de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento respecto de los asuntos que se agenden en las sesiones de dicha Comisión;

“XXXIX. Denunciar o querellarse ante el Ministerio Público por la comisión de conductas ilícitas previstas en el artículo 400 Bis del Código Penal Federal y demás disposiciones afines, así como coadyuvar con las autoridades competentes en representación de la Secretaría en los procedimientos penales de que se trate;

“XL. Ordenar y practicar, en relación a las investigaciones sobre el cumplimiento de obligaciones fiscales y aduaneras y, en su caso, sobre los hechos en que el fisco federal pudiera querellarse, denunciar, formular declaratoria, haya sufrido o pueda sufrir perjuicio, que lleve a cabo en el ámbito de su competencia, las visitas domiciliarias, auditorías, verificaciones de origen, inspecciones, actos de vigilancia, verificaciones, reconocimiento aduanero de las mercancías de comercio exterior y los demás actos que establezcan las disposiciones fiscales y aduaneras, para comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, importadores, exportadores, responsables solidarios, terceros relacionados con los contribuyentes y demás obligados en materia de impuestos, incluyendo los que se causen por la entrada al territorio nacional o salida del mismo de mercancías y medios de transporte, derechos, contribuciones de mejoras, cuotas compensatorias, aprovechamientos, estímulos fiscales, franquicias y accesorios de carácter federal, compensaciones efectuadas y saldos a favor determinados por el contribuyente, cuentas aduaneras y pagos en parcialidades no autorizados, o sin tener derecho a ello; así como para recabar de los servidores públicos, fedatarios y personas autorizadas por la Secretaría que sean terceros relacionados con los contribuyentes, los informes y datos que tengan con motivo de sus funciones; y en materia de determinación de la base de los impuestos generales de importación o exportación, verificar y, en su caso, determinar la correcta clasificación arancelaria de las

mercancías de procedencia extranjera, el valor en aduana de las mercancías de importación u otra base gravable que se establezca en las leyes, el valor comercial de las mercancías de exportación, así como comprobar de conformidad con los acuerdos, convenios o tratados en materia fiscal o aduanera de los que México sea parte, el cumplimiento de obligaciones a cargo de importadores y exportadores; revisar el empleo de tuberías, ductos, cables u otros medios susceptibles de conducir mercancías de importación y exportación autorizados o que requieran autorización por autoridad competente; verificar tanto la existencia de los documentos que acrediten la legal estancia y tenencia de las mercancías de comercio exterior, vehículos, aeronaves y embarcaciones de procedencia extranjera, el cumplimiento de las obligaciones en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias, normas oficiales mexicanas, cumplimiento de las reglas de origen contenidas en los tratados internacionales; practicar y notificar el embargo precautorio de aquellas mercancías respecto de las cuales no se acredite su legal introducción al país e inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera; habilitar almacenes como recintos fiscales para uso de la autoridad fiscal y aduanera; revisar y determinar los precios o montos de contraprestaciones en operaciones con partes relacionadas, y valor declarado en partes vinculadas y resolver los problemas de interpretación y aplicación que se susciten de acuerdo con los procedimientos establecidos en los mismos, para poder determinar los ingresos acumulables y deducciones autorizadas en operaciones celebradas entre partes relacionadas, considerando, entre otros, los precios o montos de las contraprestaciones que hubieran utilizado partes independientes en operaciones comparables, y determinar el valor en aduana y comercial en partes vinculadas; imponer multas por el incumplimiento o cumplimiento extemporáneo, total o parcial, a los requerimientos que formule en los términos de esta fracción; inspeccionar los recintos fiscales y fiscalizados así como ejercer sus facultades de comprobación en recintos fiscalizados; prorrogar los plazos en que se deban concluir las visitas domiciliarias;

“XLI. Requerir, en relación a las investigaciones sobre el cumplimiento de obligaciones fiscales y aduaneras y, en su caso, sobre los hechos en que el fisco federal pudiera querellarse, denunciar, formular declaratoria, haya sufrido o pueda sufrir perjuicio, que lleve a cabo en el ámbito de su competencia, a los contribuyentes, importadores, exportadores, responsables solidarios o terceros con ellos

relacionados, o a contadores públicos autorizados que hayan formulado dictámenes o declaratorias para efectos fiscales, para que exhiban y, en su caso, proporcionen la contabilidad, declaraciones, avisos, datos, otros documentos, instrumentos e informes, y en el caso de dichos contadores, también para que exhiban sus papeles de trabajo, así como recabar de los servidores públicos, fedatarios y personas autorizadas por la Secretaría que sean terceros relacionados con los contribuyentes, los informes y datos que tengan con motivo de sus funciones, todo ello para proceder a su revisión, a fin de comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales en las materias señaladas en la fracción XL de este artículo; imponer multas por el incumplimiento o cumplimiento extemporáneo, total o parcial, a los requerimientos que formule en los términos de esta fracción; así como autorizar o negar prórrogas para su presentación. Tratándose de las revisiones previstas en esta fracción, emitir los oficios de observaciones, el de conclusión de la revisión, y en su caso el de prórroga del plazo para concluir la revisión;

“XLII. Allegarse y solicitar toda la información y documentación que sea necesaria para efectos de lo previsto en la fracción XXXIX de este artículo cuando, con motivo de los actos de fiscalización que practique, detecte actos u operaciones con recursos, derechos o bienes respecto de los cuales se presuma que procedan o representen el producto de un probable delito, así como requerir a las autoridades o unidades administrativas competentes los reportes de operaciones sospechosas y relevantes, y las declaraciones a que se refiere el artículo 9o. de la Ley Aduanera, que se relacionen con los respectivos actos de fiscalización;

“XLIII. Solicitar a las autoridades competentes del Servicio de Administración Tributaria el apoyo que estime necesario para la práctica de los actos de fiscalización que lleve a cabo; solicitar en cualquier momento a las autoridades fiscales y aduaneras que tengan competencia, la continuación hasta su conclusión, de los actos de fiscalización que hubiere ordenado y de los procedimientos administrativos en materia aduanera que hubiere iniciado, así como la determinación, notificación y cobro de los créditos fiscales que resulten de los mismos y demás actos que sean necesarios para hacerlos efectivos; informarles sobre las irregularidades detectadas en el ejercicio de sus facultades de comprobación respecto de la actuación de contadores públicos registrados, agentes y apoderados aduanales por no cumplir con

las disposiciones fiscales y aduaneras, para que las autoridades competentes determinen la suspensión o cancelación del registro de dicho contador público, lo exhorten o amonesten, así como para que suspendan o cancelen la patente aduanal o la autorización del apoderado aduanal, aportándoles los elementos necesarios para que dichas autoridades ejerzan sus facultades;

“XLIV. Realizar, en el ámbito de su competencia, el seguimiento y control de los procesos originados por las querellas, declaratorias de perjuicio, denuncias y peticiones formuladas por la Secretaría, así como de aquéllas en que la misma tenga interés en las materias que no estén expresamente asignadas por este Reglamento a otras unidades administrativas de la propia Secretaría;

“XLV. Llevar y mantener actualizado un banco de datos con la información obtenida en ejercicio de sus funciones, sobre la cual se mantendrá absoluta reserva, salvo que dicha información deba suministrarse a las autoridades judiciales en los procesos del orden penal;

“XLVI. Elaborar el dictamen técnico contable y la cuantificación del perjuicio ocasionado al fisco federal; designar los peritos que se requieran para la formulación de los dictámenes técnicos relacionados con los asuntos de su competencia; establecer la naturaleza, estado, origen, y demás características de las mercancías de comercio exterior, así como determinar su clasificación arancelaria y solicitar el dictamen que se requiera al agente o apoderado aduanal, al dictaminador aduanero o a cualquier otro perito para ejercer las facultades a que se refiere esta fracción; determinar conforme a la Ley Aduanera el valor en aduana de las mercancías de importación u otra base gravable que se establezca en otras leyes, y el valor comercial de las mercancías de exportación;

“XLVII. Fungir como autoridad competente en los convenios o tratados internacionales en las materias de su competencia y resolver los problemas que se susciten de acuerdo con los procedimientos que en los mismos se establezcan;



XLVIII. Proceder conforme a los criterios, políticas y lineamientos que establezca la Dirección General Adjunta de Evaluación y Control Procedimental de Amparos para la operación y mantenimiento del sistema integral de seguimiento y evaluación de procesos de la Procuraduría Fiscal de la Federación;

“XLIX. Solicitar y coordinarse con las autoridades fiscales competentes para la práctica de los actos de fiscalización que sean necesarios con motivo del ejercicio de las facultades conferidas conforme a este artículo y de la aplicación de los Convenios o Tratados que en las materias de su competencia se tengan celebrados con otros países;

“L. Intervenir en la obtención, análisis y estudio de la información y documentación que se solicite por parte de las autoridades competentes de los países con los que se tengan celebrados convenios o tratados en las materias de su competencia;

“LI. Instrumentar acciones para el intercambio de conocimientos técnicos con los países con los que se tengan celebrados convenios o tratados en las materias de su competencia;

“LII. Fungir como enlace entre la Secretaría y las diversas dependencias y entidades del Ejecutivo Federal o unidades de los organismos internacionales, en los asuntos de su competencia;

“LIII. Se deroga.

“LIV. Participar, por designación del Secretario, en los órganos de gobierno, comités o comisiones de los órganos desconcentrados y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal en los que aquél sea parte, y en los comités, comisiones, consejos y otras entidades análogas en las que intervenga la Secretaría, así como designar cuando proceda a sus propios suplentes y apoyar al Secretario con la información legal que se requiera para su participación en dichas entidades;

“LV. Elaborar y dar a conocer a los servidores públicos de la Secretaría, en el ámbito de su competencia, los acuerdos, circulares y demás disposiciones tendientes a proveer a la mejor observancia de las disposiciones jurídicas aplicables;

“LVI. Emitir opinión jurídica en relación con los instrumentos jurídicos relativos al crédito público y coadyuvar, en su caso, con las unidades administrativas competentes de la Secretaría en la elaboración de los documentos respectivos;

“LVII. Proponer medidas en la materia de su competencia, para la coordinación en asuntos jurídicos con las unidades administrativas de la Secretaría, con las entidades del sector paraestatal coordinadas por la misma y con autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas;

“LVIII. Coadyuvar, dentro del ámbito de su competencia, con las instancias competentes, al seguimiento de las iniciativas de leyes o decretos que presente el Presidente de la República ante el Congreso de la Unión, en las materias competencia de la Secretaría;

“LIX. Investigar el cumplimiento de obligaciones fiscales y aduaneras y, en su caso, los hechos en que el fisco federal pudiera querellarse, denunciar, formular declaratoria, haya sufrido o pueda sufrir perjuicio, pudiendo allegarse y requerir toda la información y documentación necesaria para su investigación; solicitar de los contribuyentes, importadores, exportadores, responsables solidarios o terceros con ellos relacionados, datos, informes o documentos, para planear y programar actos de fiscalización en materia fiscal y aduanera; recabar de los servidores públicos, fedatarios y personas autorizadas por la Secretaría que sean terceros relacionados con los contribuyentes, los informes y datos que tengan con motivo de sus funciones, así como ejercer sus facultades para comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales y aduaneras; allegarse de las pruebas necesarias para que la Secretaría formule la denuncia, querrela o declaratoria al Ministerio Público, e intercambiar información con otras autoridades fiscales;

“LX. Requerir, recibir y revisar, en relación a las investigaciones sobre el cumplimiento de obligaciones fiscales y aduaneras y, en su caso, sobre los hechos en que el fisco federal pudiera querellarse, denunciar, formular declaratoria, haya sufrido o pueda sufrir perjuicio, que lleve a cabo en el ámbito de su competencia, que los dictámenes formulados por contador público registrado sobre los estados financieros

relacionados con las obligaciones fiscales de los contribuyentes, y respecto de operaciones de enajenación de acciones, así como, la declaratoria que emitan para solicitudes de devolución de saldos a favor del impuesto al valor agregado o de cualquier otro tipo de dictamen o declaratoria que tenga repercusión para efectos fiscales, reúnan los requisitos establecidos en las disposiciones fiscales y comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras de los contribuyentes relativas a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, cuotas compensatorias, aprovechamientos, estímulos fiscales, franquicias, accesorios federales y la actuación profesional del contador público; requerir, recibir, y revisar que los dictámenes de residentes en el extranjero que tengan establecimiento permanente o base fija en el país y los relativos a la enajenación de acciones que lleven a cabo residentes en el extranjero, de conformidad con el título V de la Ley del Impuesto sobre la Renta, incluyendo el requerir a los contribuyentes, responsables solidarios o terceros con ellos relacionados o a contadores públicos autorizados que hayan formulado esta clase de dictámenes para que exhiban sus papeles de trabajo, reúnan los requisitos establecidos en las disposiciones fiscales y comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras de los contribuyentes relativas a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, cuotas compensatorias, aprovechamientos, estímulos fiscales, franquicias, accesorios federales y de la actuación profesional del contador público; así como para determinar los precios o montos de contraprestaciones en operaciones con partes relacionadas, y valor declarado en partes vinculadas y resolver los problemas de interpretación y aplicación que se susciten de acuerdo con los procedimientos establecidos en los mismos, para poder determinar los ingresos acumulables y deducciones autorizadas en operaciones celebradas entre partes relacionadas, considerando, entre otros, los precios o montos de las contraprestaciones que hubieran utilizado partes independientes en operaciones comparables, y determinar el valor en aduana y comercial en partes vinculadas; imponer multas por el incumplimiento o cumplimiento extemporáneo, total o parcial, a los requerimientos que formule en los términos de esta fracción; autorizar o negar prórrogas para la presentación de lo requerido;

“LXI. Notificar los actos relacionados con el ejercicio de sus facultades de comprobación, las multas que correspondan a requerimientos no atendidos así como los atendidos en forma extemporánea, total o parcialmente, y otras multas que

imponga, y remitir los créditos fiscales a la unidad administrativa competente del Servicio de Administración Tributaria para su control y cobro;

“LXII. Expedir las constancias de identificación del personal a su cargo y del personal de las unidades administrativas que tenga adscritas, así como designarlos y habilitarlos para la práctica de los actos de fiscalización, notificaciones, diligencias, peritajes u otros actos, previstos en este artículo;

“LXIII. Habilitar días y horas inhábiles para la práctica de diligencias o ejercicio de sus facultades de comprobación;

“LXIV. En relación a las investigaciones sobre el cumplimiento de obligaciones fiscales y aduaneras y, en su caso, sobre los hechos en que el fisco federal pudiera querellarse, denunciar, formular declaratoria, haya sufrido o pueda sufrir perjuicio, que lleve a cabo en el ámbito de su competencia, verificar el domicilio y demás datos a que están obligados los contribuyentes en materia de registro federal de contribuyentes, así como los manifestados en solicitudes, avisos y pedimentos, y comprobar que los contribuyentes se localicen en el domicilio señalado en los mismos; ordenar y practicar visitas domiciliarias a los contribuyentes, a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con la presentación de las solicitudes o avisos en materia del registro federal de contribuyentes y, en su caso, solicitar de la autoridad competente del Servicio de Administración Tributaria su inscripción por acto de autoridad; así como declarar que no surten efectos los avisos presentados cuando al revisarse o verificarse no correspondan a lo manifestado, debiendo informar las irregularidades y modificaciones en materia de registro federal de contribuyentes a la unidad administrativa competente del Servicio de Administración Tributaria;

“LXV. Ordenar y practicar el embargo precautorio de recursos y bienes del contribuyente, y en su caso, del responsable solidario, para asegurar el interés fiscal cuando, a su juicio, hubiera peligro de que el obligado se ausente o realice la enajenación de bienes o cualquier maniobra tendiente a evadir el cumplimiento de las obligaciones fiscales o en los casos en que la ley lo señale; así como levantarlo

cuando proceda; ordenar y practicar el aseguramiento de bienes y contabilidad en los casos en que la ley lo señale, así como levantarlo cuando proceda;

“LXVI. Poder tramitar y resolver los procedimientos administrativos en materia aduanera que se deriven del ejercicio de sus facultades de comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales y aduaneras; ordenar, en los casos que proceda, la entrega de las mercancías embargadas, antes de la conclusión del procedimiento a que se refiere esta fracción, previa calificación y aceptación que realice de la garantía del interés fiscal, así como autorizar la sustitución de garantías en los casos que proceda previa calificación y aceptación de la misma; poner a disposición de la instancia competente, la mercancía de procedencia extranjera que haya pasado a propiedad del fisco federal, como consecuencia de un procedimiento aduanero que sea de su competencia, o que encontrándose sujeta a este procedimiento se encuentre en los casos previstos en el artículo 157 de la Ley Aduanera; declarar en el ejercicio de sus atribuciones, cuando proceda, que las mercancías, vehículos, embarcaciones o aeronaves pasan a propiedad del fisco federal;

“LXVII. Se deroga.

“LXVIII. Se deroga.

“LXIX. Se deroga.

“LXX. Se deroga.

“LXXI. Se deroga.

“LXXII. Se deroga.

“LXXIII. Se deroga.

“LXXIV. Se deroga.

“LXXV. Se deroga.

“LXXV. En los casos en que el Procurador Fiscal de la Federación así lo considere conveniente, podrá ejercer la representación de la Secretaría o de cualquiera de sus unidades administrativas, en cualquier tipo de juicio o procedimiento judicial o administrativo.

“La facultad de formular la petición de sobreseimiento del proceso penal u otorgar el perdón a que se refieren las fracciones XXVII y XXVIII de este artículo, podrá ser ejercida por el Procurador Fiscal de la Federación, siempre que intervenga en forma conjunta con el Subprocurador Fiscal Federal de Investigaciones, o con los directores generales de Delitos Fiscales o de Delitos Financieros y Diversos o los directores de área adscritos a dichas direcciones generales, en el ámbito de su competencia.

“El Procurador Fiscal de la Federación, será asistido por los Subprocuradores Fiscales Federales de Legislación y Consulta; de Amparos; de Asuntos Financieros, y de Investigaciones; por los Directores Generales, Directores Generales Adjuntos, Directores, Subdirectores y Jefes de Departamento; así como por los abogados de la hacienda pública, investigadores e inspectores que las necesidades del servicio requieran.”

Las subprocuradurías que asisten a la Procuraduría Fiscal a su vez están integradas por:

- Subprocuraduría Fiscal Federal de Legislación y Consulta:
- Dirección General de Legislación y Consulta, Entidades Paraestatales y Fideicomisos;
- Dirección de Legislación y Consulta de Fideicomisos;
- Dirección de Legislación y Consulta de Entidades Paraestatales y Servicios Legales;
- Dirección General de Legislación y Consulta Fiscal y Presupuestaria;
- Dirección de Legislación y Consulta Presupuestaria;
- Dirección de Legislación y Consulta de Asuntos Fiscales, y
- Dirección General Adjunta de Evaluación y Control de Legislación y Consulta.
- Dirección General de Apoyo Técnico;
- Dirección de Apoyo Técnico;
- Dirección General Adjunta de Evaluación y Control de Legislación y Consulta;
- Dirección de Evaluación de Legislación y Consulta;
- Dirección de Control de Legislación y Consulta;

Subprocuraduría Fiscal Federal de Amparos:

- Dirección General de Amparos contra Leyes;
- Dirección de Amparos contra Leyes "A";
- Dirección de Amparos contra Leyes "B";

- Dirección de Recursos y Cumplimiento de Ejecutorias;
- Dirección General de Amparos contra Actos Administrativos;
- Dirección de Amparos contra Actos Administrativos "A";
- Dirección de Amparos contra Actos Administrativos "B";
- Dirección General de Asuntos Contenciosos y Procedimientos;
- Dirección de lo Contencioso "A";
- Dirección de lo Contencioso "B";
- Dirección de Procedimientos, y
- Dirección General Adjunta de Evaluación y Control Procedimental de Amparos.

#### Subprocuraduría Fiscal Federal de Asuntos Financieros:

- Dirección General de Asuntos Financieros "A";
- Dirección General de Asuntos Financieros "B";
- Dirección de Asuntos Financieros "A";
- Dirección de Asuntos Financieros "B";
- Dirección de Asuntos Financieros "C";
- Dirección de Asuntos Financieros "D", y
- Dirección General Adjunta de Evaluación y Control de Asuntos Financieros.

#### Subprocuraduría Fiscal Federal de Investigaciones:

- Dirección General de Delitos Fiscales;
- Dirección de Defraudación Fiscal;
- Dirección de Contrabando;
- Dirección de Delitos Diversos;
- Dirección General de Delitos Financieros y de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita;
- Dirección de Delitos Financieros;
- Dirección de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita;
- Dirección General de Fiscalización;
- Dirección General Adjunta de Operación Fiscalizadora;
- Dirección General Adjunta Jurídica;
- Dirección de Información Fiscal y Aduanera "A";
- Dirección de Información Fiscal y Aduanera "B";
- Dirección de Fiscalización "A";
- Dirección de Fiscalización "B";

- Dirección Jurídica;
- Dirección General de Control Procedimental
- Dirección de Control Procedimental “A”;
- Dirección de Control Procedimental “B”;
- Dirección de Control Procedimental “C”;
- Dirección Regional de la Procuraduría Fiscal de la Federación “A”;
- Dirección Regional de la Procuraduría Fiscal de la Federación “B”;
- Dirección Regional de la Procuraduría Fiscal de la Federación “C”;
- Dirección Regional de la Procuraduría Fiscal de la Federación “D”;
- Dirección Regional de la Procuraduría Fiscal de la Federación “E”;
- Dirección Regional de la Procuraduría Fiscal de la Federación “F”;
- Dirección Regional de la Procuraduría Fiscal de la Federación “G”, y
- Dirección Regional de la Procuraduría Fiscal de la Federación “H”.

En conclusión la Procuraduría Fiscal de la Federación y siguiendo lo manifestado por Ronald Rowat se puede decir que el Procurador Fiscal de la Federación, se le puede considerar como un *Ombudsman* tal y como surge en Suecia por contar con características de su más remoto antecedente, entre las que se encuentran:

- I. Ser designado por el Presidente (quien representaría al Rey) y aprobado por el Senado de la Republica (quien representa al parlamento).
  - II. Ser el consejero jurídico de la Secretario de Hacienda y Crédito Público perteneciente al ejecutivo federal;
- II. Ser el representante de la Secretaría ante la autoridades judicial en materia administrativa;
- II. Estar facultado para denunciar a servidores públicos ante el Ministerio Público de la Federación por los hechos que puedan constituir delitos en el desempeño de sus funciones.

Sin embargo es necesario referir de forma puntual que la Figura del Procurador Fiscal de la Federación, a diferencia del *Ombudsmas* Sueco no es una figura creada para la defensa del particular si no para custodiar el interés fiscal de la Federación<sup>10</sup>.

### **3.3.2. La Sindicatura de los Contribuyentes**

#### **Concepto de Síndico**



Al Síndico se le reconoce como autoridad la cual es elegida por el pueblo, para cuidar de sus intereses, inmiscuyéndose en el Ayuntamiento como intermediario entre el pueblo y las autoridades para salvaguardar la legalidad, honradez y eficiencia.

### **Definición de Síndico del Contribuyente**

El Sistema de Administración Tributaria define al “Síndico del Contribuyente” como:

“quien representa ante las autoridades fiscales, a un sector de contribuyentes de su localidad, que puede solicitar opiniones o recomendaciones a las mismas respecto de asuntos relacionados con la aplicación de las normas fiscales que le sean planteados por los contribuyentes que representa.”<sup>11</sup>—

La Sindicatura del Contribuyente nace en 1991, con la implementación a nivel nacional del programa “Síndico del Contribuyente” por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

El fundamento legal de la figura de Síndico Procurador se encuentra en la fracción II del artículo 33 del Código Fiscal de la Federación en la que se establecen las obligaciones de las autoridades fiscales para el cumplimiento de sus facultades:

“Artículo 33. Las autoridades fiscales para el mejor cumplimiento de sus facultades, estarán a lo siguiente:

.....  
.....

“II. Establecerán Programas de Prevención y Resolución de Problemas del Contribuyente, a fin de que los contribuyentes designen síndicos que los representen ante las autoridades fiscales, los cuales podrán solicitar opiniones o recomendaciones a las autoridades fiscales, respecto de los asuntos que les sean planteados por los contribuyentes.

“Los síndicos deberán reunir los siguientes requisitos:

- a) Ser licenciado en derecho, contador público o carrera afín.
- b) Contar con reconocida experiencia y solvencia moral, así como con el tiempo necesario para participar con las autoridades fiscales en las acciones que contribuyan a prevenir y resolver los problemas de sus representados.
- c) Prestar sus servicios en forma gratuita, y

.....

El objetivo del programa desde sus inicios fue conocer y solucionar los problemas que enfrentan los contribuyentes en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, así como en el ejercicio de sus derechos ante la propia SHCP.

La SHCP a través del Servicio de Administración Tributaria (SAT) quien tiene entre sus principales propósitos proporcionar a los contribuyentes un servicio integral, establece en la fracción X, del artículo 13 del Reglamento Interior del Servicio de la Administración Tributaria que compete a la Administración General de Asistencia al Contribuyente:

.....

X. Prestar a los contribuyentes los servicios de asistencia en el cumplimiento de las obligaciones fiscales y aduaneras, así como darles a conocer sus derechos; normar y ejercer las acciones del Programa de Prevención y Resolución de Problemas del Contribuyente y Síndicos del Contribuyente.

La función principal del Síndico del Contribuyente es fungir como canal de comunicación entre las autoridades fiscales y los contribuyentes así como representar a los últimos, integrantes de instituciones y organismos gremiales ante la autoridad fiscal para exponer sus problemas en busca de soluciones dentro de un marco de legalidad.

La asignación de Síndicos del Contribuyente se encuentra regulada por la normatividad del Programa, en el Capítulo primero donde se establece el procedimiento a seguir ante las autoridades Fiscales para nombrar al Síndico Procurador.

Este programa establece tres figuras de Síndicos del contribuyente que se clasifican en:

- I. Síndico de agrupación;
- II. Síndico de oficio; y
- III. Síndico honorífico.

El Síndico Procurador de agrupación es el representante de una agrupación o gremio la cual debe gestionar ante la Administración Local de Asistencia al Contribuyente de

su circunscripción, la aprobación de la persona a quien eligen como Síndico del Contribuyente, debiendo observar los requisitos establecidos para tales efectos.

Debe entenderse para efectos del párrafo anterior por agrupación al conjunto de personas que se reúnen para el logro de un fin común entre las que se encuentran las Cámaras, Colegios de Profesionistas, Institutos, Corporaciones, y Asociaciones, entre otros.

El Síndico de Oficio es el designado por las Instituciones de Educación Superior, cuya función es representar y apoyar a los contribuyentes que no pertenezcan a alguna agrupación en particular.

En este caso el representante de la Institución gestionará ante la Administración Local de Asistencia al Contribuyente de su circunscripción la aprobación de la persona a quien designa como Síndico de Oficio, quien además de ser Licenciado en Derecho, Contador Público o carrera afín, ser de reconocida solvencia moral y contar con la debida experiencia en la materia, deberá observar los requisitos establecidos para tales efectos.

La figura del Síndico Honorífico quien podrá ser el síndico de agrupación o de oficio cumpliendo con los requisitos consistentes en haber cumplido 6 años de participar en el Programa y estar activo, no pudiendo existir más de dos Síndicos merecedores de esta distinción por Administración Local de Asistencia al Contribuyente.

La elección de los Síndicos Honoríficos se realiza entre los Síndicos que se encuentren y hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la Agrupación o Institución Académica que representan; por su honorabilidad; competencia y participación activa en el programa.

Además deberán contar con la aprobación por escrito de la última Agrupación o Institución que estén representando y desde luego continuar presentando planteamientos inherentes a la agrupación o Institución.

El Síndico Honorífico puede permanecer en el Programa por 3 años más representando a la agrupación que lo propuso.

Dentro de las responsabilidades y obligaciones de los Síndicos se encuentran:

1. Mantener contacto permanente con los agremiados de la agrupación que representan, realizando si así lo estiman pertinente, reuniones periódicas a fin de que capten y atiendan los problemas y/o sugerencias que enfrentan con la autoridad fiscal, excepto los Síndicos de Oficio.
2. Asistir personalmente a las reuniones de trabajo, se permite que en su lugar asista la persona nombrada como suplente en el propio nombramiento emitido por la Agrupación al Síndico Titular.
3. Presentar planteamientos en las reuniones de trabajo cuando sea necesaria su atención por parte de las autoridades entre las que se encuentran:
  - “La no aceptación por parte de la Autoridad Fiscal de un trámite previsto en las disposiciones fiscales, sin causa que lo justifique.
  - El retraso en la emisión de resoluciones o en la atención de trámites cuando hayan sido cumplidos los términos y plazos fijados para su resolución en las disposiciones respectivas, o cuando no exista plazo determinado cuando hayan transcurrido más de 30 días desde su inicio, sin perjuicio de lo establecido en el Artículo 37 del Código Fiscal de la Federación.
  - La suspensión o cancelación de un trámite, sin causa que lo justifique.
  - La práctica de actos, por parte del personal operativo, que lesionen los intereses y entorpezcan el cumplimiento de las obligaciones del contribuyente.
  - Cualquier otra violación o inobservancia por parte de la Administración a disposiciones normativas, que impidan la realización de un trámite del contribuyente.
  - La inobservancia de los derechos del contribuyente auditado.
  - Las presiones ejercidas por auditores para hacer que los contribuyentes acepten procedimientos de autocorrección improcedentes.

- Los planteamientos que expongan en las reuniones de trabajo no deberán ser relativos a consultas o autorizaciones que requieran un criterio especial para un contribuyente.
- Tratándose de planteamientos que presenten Síndicos del Contribuyente pertenecientes a colegios de profesionistas, éstos podrán corresponder a quejas, sugerencias y problemas de los contribuyentes a los que les presten servicios los integrantes de dichos colegios (no considerándose gestión de negocios).
- Por lo que se refiere a planteamientos-propuestas que impliquen modificaciones a las Leyes en materia fiscal, éstos serán enviados a través del SAPS, a efecto de ser turnadas a las áreas competentes para que se realice el análisis y estudio correspondiente. En este caso, se considerará el planteamiento como atendido.
- Los Síndicos informarán en el desarrollo de cada reunión de trabajo de las actividades realizadas con sus representados, las que podrán respaldar con los planteamientos y/o actividades que desarrollen en estos eventos.
- Los Síndicos podrán formular en las reuniones de trabajo, aún cuando no los hubieren enviado por el SAPS, aquellos planteamientos urgentes que conozcan en fecha próxima a la reunión, debiendo las áreas sustantivas participantes dar respuesta a los mismos, debiendo ser capturados con posterioridad en el SAPS por el Síndico que realizó el planteamiento. Tratándose de planteamientos cuya respuesta dependa de la emisión de un criterio, o bien, de un análisis minucioso, éste se atenderá y se le dará el seguimiento correspondiente también a través del SAPS.”<sup>12</sup>—

Los planteamientos a los que arriba se hace referencia consisten en:

**Quejas**, relacionadas con malos tratos abusos, negligencia y omisiones deliberadas contra el contribuyente incluyendo en este rubro ilícitos como extorsión, solicitud de dadas y cualquier forma de corrupción por parte del personal al servicio de la administración tributaria.

**Problemas**, comprenden las acciones relacionadas con la aplicación de normas fiscales que afecten los intereses de los contribuyentes, como las demoras,

suspensiones en las resoluciones de asuntos turnados a la autoridad y falta de uniformidad en la aplicación de criterios normativos, que perjudiquen al contribuyente.

**Sugerencias**, son las propuestas y aportaciones de los Síndicos para mejorar y simplificar los procedimientos y trámites administrativos que realiza el contribuyente ante las autoridades tributarias.

Las respuestas a los planteamientos realizados por los Síndicos de cada localidad durante las reuniones de trabajo tendrán carácter simplemente de informativa, no genera derechos individuales a favor de persona alguna y no constituye instancia.

Las instancias a las que pueden recurrir los Síndicos son:

La primera a los funcionarios responsables del programa en las Administraciones Locales, una vez agotada sin resolver sus quejas y problemas puede solicitar su solución a los funcionarios respectivos en la Administración General de Asistencia al Contribuyente, Auditoría Fiscal Federal de Adunas, de Recaudación, de Grandes Contribuyentes y de Jurídica, previo informe por escrito del problema.

En las reuniones de trabajo los Síndicos están facultados para solicitar la participación de funcionarios de otras dependencias como: INFONAVIT, Secretarías de Finanzas, Instituto Mexicano del Seguro Social, representantes de gobierno del Estado y del municipio, entre otras, así como a presidentes de sus agrupaciones con el objeto de hacer de su conocimiento las características de los problemas que enfrentan sus representados.

La Coordinación y programación de las reuniones mensuales o bimestrales con los Síndicos del Contribuyente esta a cargo de la Administración Local de Asistencia al Contribuyente, quien desarrolla un calendario anual de reuniones que da a conocer a los Administradores y Síndicos de la localidad y mismo que es validado durante la primera reunión que se celebra el mes de enero de cada año.

En conclusión aun cuando la sindicatura representa un medio de comunicación que permite el acceso de estratos de contribuyentes a través de un mecanismo que tiende a evitar la confrontación infructuosa, aspirando que la burocracia sea eficiente y

erradicar la corrupción no resuelve los problemas de la comunidad en general por estar dirigida a grupos y sectores.

Por otro lado, no logra erradicar los problemas pues carece de la facultad de participar en la revisión previa de las leyes fiscales, además de carecer de la difusión debida por parte del Gobierno en sus tres niveles para dar a conocer a los contribuyentes los beneficios que representa así como los servicios que presta de manera gratuita. Por lo que podemos asegurar que es un organismo superfluo.

### **3.3.3. Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.**

Esta Institución constituye uno de los instrumentos para intentar el equilibrio entre las relaciones de la Administración financiera y el contribuyente, como órgano encargado de procurar la puesta en práctica de los derechos y garantías incluidos en los textos jurídicos que no deben quedar en meras declaraciones y manifestaciones de existencia.

Esta figura como ya se ha hecho mención proviene del exterior concretamente de Suecia, país donde se halla su primer antecedente bajo la denominación de *Ombudsman* cuyo significado literal es el de “delegado” o “mandatario”.

En México, el *Ombudsman* se ha abierto paso de forma paulatina, mediante la creación de diversas instituciones como la Procuraduría de la Defensa de los Pobres, La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM, La Procuraduría de Defensa del Consumidor, La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros entre otras que aumentan la larga lista de instituciones en defensa y protección del ciudadano.

Algunas de estas instituciones son herederas de la noble tradición del comisionado parlamentario, a las cuales se les adhiere la recién creada y controvertida Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 04 de septiembre de 2006.

El Procurador del Contribuyente al igual que el *Ombudsman* sueco es nombrado por el parlamento (Senado de la Republica o por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión), tal y como lo señala el artículo Artículo 9 de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. Ver anexo 1.

La Procuraduría de la defensa del Contribuyente, es creada como un organismo público descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía técnica, funcional y de gestión de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 2 del la mencionada ley. Ver anexo 1.

Responde a un organismo independiente, con autoridad para dirigir recomendaciones a las Administraciones a fin de corregir las disfuncionalidades observadas.

Conservando el objetivo principal de esta Institución el cual consiste en que los derechos generales e individuales sean custodiados por un guardián nombrado por el propio Parlamento el *Ombudsman* a quien se proclama como un férreo defensor del ciudadano frente a la administración al respecto retomaremos su principal antecedente.

“... los autores coinciden que tanto en Suecia como Finlandia el Canciller de Justicia y el *Ombudsman* quienes cuentan con los mismos antecedentes históricos, son los principales guardianes de la ley y su labor se concreta a la protección de la legalidad.”<sup>13</sup>

El Procurador del contribuyente cuenta con facultades propias de un *Ombudsman* sueco quien tenía la obligación de rendir informes al soberano y contaba con la facultad para acusar a los jueces que intencionalmente retardaran los procedimientos o que dejaran de cumplir adecuadamente con sus funciones en perjuicio de la comunidad.

En este aspecto además de que el Procurador del Contribuyente tiene la obligación de informar sobre el ejercicio de su función al Congreso de la Unión de igual forma esta facultado para denunciar a las autoridades fiscales federales ante la autoridad competente sobre la posible comisión de delitos.



Donald C. Rowat, expone que la función más importante de este personaje nombrado *Högste Ombudsmannen*, consistía en ejercer una vigilancia general para asegurar que los servidores públicos cumplieran con las leyes y reglamentos así como el debido cumplimiento de sus obligaciones y en su caso, llevarlos ante los tribunales.

La Procuraduría materia del presente trabajo responde a su significado etimológico que consiste en tutelar y representar al contribuyente, así como vigilar la adecuada observancia de la ley por parte de los servidores y funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones. Como se establece en el artículo 5° de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, ver anexo 1.

En conclusión esta nueva Institución tiene como principal antecedente el *Ombudsman* sueco, no tiene relación alguna con el Procurador Fiscal de la Federación ya que los intereses de cada uno son diversos y tampoco yo consideraría como su antecedente más próximo al Síndico del Contribuyente por ser una figura creada para gremios aun cuando le ha sido asignado un síndico para atender las quejas del contribuyente en general es de destacar que este no es el principal objetivo de esta figura.

Sin embargo, el Procurador del Contribuyente está dotado con las mismas atribuciones de su antecedente más remoto el *Ombudsman*, la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente no ofrece ningún elemento novedoso o diferente a las muchas otras instituciones que existen en nuestro sistema jurídico mexicano que marque la diferencia entre estas tantas.

1 ROWAT, Ronald. Tr. e. I. Suárez, Pról. de D. Escalante. El Ombudsman: El defensor del ciudadano. Fondo de Cultura Económica. México. 1973. Pág. 142.

2 Ídem.

3 Lo mencionado en este punto salvo se cite otra fuente puede consultarse en PÉREZ López, Miguel. ESTUDIOS JURÍDICOS SOBRE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. Porrúa. México. 2002. Pág. 177.

4 Esta información fue tomada de la página: <http://www.sre.gob.mx>

5 Para mayor referencia. Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano Desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 06 de junio de 1990.

6 HERRERA, Ortiz Margarita. MANUAL DE DERECHOS HUMANOS. Pac. S.A. México 1991. Pág. 121.

7 Esta información fue tomada de la página [www.profeco.gob.mx](http://www.profeco.gob.mx)

8 Procuraduría Fiscal de la Federación. Antecedentes Históricos. [www.apartados.hacienda.gob.mx/organigrama\\_directorio](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/organigrama_directorio).

9 Instituto de Investigaciones Jurídicas. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Porrúa-UNAM. México 2000. Pág.2579.

10 Vid infra Pág. 43 y 78.

11 Programa Síndico del Contribuyente. <http://www.sat.gob.mx>.

La información presentada en este punto salvo se cite fuente específica fue consultada en: <http://conacotijuana.com/portal/index.php?>

<http://www.nuevoconsultoriofiscal.com.mx>

12 Normatividad Programa Síndico del Contribuyente. punto 17. <http://www.sat.gob.mx>

13 ROWAT, Ronald. Tr. e. I. Suárez, Pról. de D. Escalante. Ob. Cit. *Supra* Pág. 45.

## **CAPÍTULO IV**

### **EL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN DE LA AUTORIDAD JUDICIAL Y LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA.**

#### **4.1. Procedimiento de Investigación de la Autoridad Judicial**

El procedimiento se inicia con el impulso procesal ante el órgano jurisdiccional interponiendo la demanda, demandar es solicitar o exigir algo a determinada persona o personas.

Desde el punto de vista procesal, ésta representa el inicio formal de toda contienda jurisdiccional y es por excelencia, un acto fundamental. A través de una demanda, el actor (quien la presenta al juez) formula una pretensión en contra de alguien (quien a partir de ese momento adquiere el carácter de demandado), y con ello, se pone a trabajar a toda la maquinaria judicial en la búsqueda de la razón histórica de la controversia.

Con la presentación de la demanda se satisface plenamente el derecho a la acción, como garantía constitucional básica del gobernado, que tutela el artículo 17 constitucional.

##### **4.1.1. Concepto de Resoluciones**

Para el autor Cipriano Gómez Lara las resoluciones judiciales son “Toda decisión o providencia que adopta un juez o tribunal en el curso de una causa contenciosa a de un expediente de jurisdicción voluntaria, sea a instancia de parte o de oficio.”<sup>1</sup>

Entendiéndose por resoluciones judiciales: Los decretos, autos o sentencias que se emitan en el juicio.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 220 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

“Las resoluciones judiciales son decretos, autos o sentencias; decretos, si se refieren a simples determinaciones de trámite; autos cuando decidan cualquier punto dentro del negocio, y sentencias, cuando decidan el fondo del negocio.”

Del mismo modo el ordenamiento arriba mencionado establece que las resoluciones deben observar precisión, claridad y congruencia, esto se encuentra establecido en el artículo 81 que a la letra dice:

Artículo 81. “Todas las resoluciones sean decretos de trámite, autos provisionales, definitivos o preparatorios o sentencias interlocutorias, deben ser claras, precisas y congruentes con las promociones de las partes, resolviendo sobre todo lo que éstas hayan pedido. Cuando el tribunal sea omiso en resolver todas las peticiones planteadas por el promovente, de oficio o a simple instancia verbal del interesado, deberá dar nueva cuenta y resolver las cuestiones omitidas dentro del día siguiente. Las sentencias definitivas también deben ser claras, precisas y congruentes con las demandas y las contestaciones y con las demás pretensiones deducidas oportunamente en el pleito, condenando o absolviendo al demandado, y decidiendo todos los puntos litigiosos que hayan sido objeto del debate. Cuando éstos hubieren sido varios, se hará el pronunciamiento correspondiente a cada uno de ellos.”

El mismo ordenamiento establece las formalidades que deben contener las resoluciones.

Artículo 219. “En los casos en que no haya prevención especial de la ley, las resoluciones judiciales sólo expresarán el tribunal que las dicte, el lugar, la fecha y sus fundamentos legales, con la mayor brevedad, y la determinación judicial, y se firmarán por el juez, magistrados o ministros que las pronuncien, siendo autorizadas, en todo caso, por el secretario.”

El Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal establece como tipos de resoluciones judiciales y el objeto de éstas lo siguiente:

Artículo 79. “Las resoluciones son:

- “I. Simples determinaciones de trámite y entonces se llamarán decretos;
- “II. Determinaciones que se ejecuten provisionalmente y que se llaman autos provisionales;
- “III. Decisiones que tienen fuerzas de definitivas y que impiden o paralizan definitivamente la prosecución del juicio, y se llaman autos definitivos;
- “IV. Resoluciones que preparan el conocimiento y decisión del negocio ordenando, admitiendo o desechando pruebas, y se llaman autos preparatorios;
- “V. Decisiones que resuelven un incidente promovido antes, o después de dictada la sentencia, que son las sentencias interlocutorias;
- “VI. Sentencias definitivas.”

Sobre las sentencias definitivas habrá que mencionar en términos de los autores De Pina, y Castillo Larrañaga:

"El contenido de la sentencia está integrado por un razonamiento (elemento lógico) y un mandato (acto de autoridad). El elemento lógico constituye la justificación de la sentencia; el elemento o acto de autoridad, como manifestación de la autoridad del Estado, expresada por medio del órgano jurisdiccional competente, constituye su esencia.

La sentencia tiene una eficacia imperativa y obligatoria. La parte vencida, una vez que la sentencia es firme, no puede dejar de cumplirla, salvo que la parte que la ha obtenido renuncie a su ejecución. Se ha llamado a la sentencia, en sentido figurado, *lex specialis*, porque su potestad se refiere al caso concreto que la motiva. La eficacia de la sentencia se concreta en la obligación que se impone a la parte vencida de comportarse de acuerdo con la declaración de derecho formada por el juez."<sup>2</sup>

En conclusión una resolución judicial es un pronunciamiento hecho por el juez, magistrado o ministro, en cualquier sentido que conste en el proceso; la ley adjetiva sólo distingue tres tipos de resoluciones: decretos, autos o sentencias, aunque prácticamente muy pocos autores en la doctrina civil se ocupan de los decretos, debe entenderse, por ello, una resolución emitida por el juzgador que contiene una simple determinación de trámite que no afecta el fondo del proceso, como pudiera ser un auto admisorio de pruebas o bien, la recepción de cualquier documento al proceso, etcétera.

Por su parte, el auto, es una resolución judicial dictada en el curso del proceso y que, no siendo de mero trámite, ni estar destinado a resolver sobre el fondo del asunto, sirve para preparar una decisión importante, pudiendo recaer sobre la personalidad de alguna de las partes, la competencia del juez o la procedencia o no de la admisión de pruebas, por ejemplo.

Finalmente, la sentencia, con independencia de lo que ya se reprodujo en la cita doctrinal, es por excelencia la decisión jurisdiccional que pone fin a la instancia, sea definitiva o interlocutoria (intermedia).

#### **4.1.2. Facultad Indagatoria**

Indagar del latín *indagaré* que quiere decir intentar averiguar ya sea por buscar, discurrir, o a través de cuestionamientos.

La facultad indagatoria debe entender como la atribución otorgada por la norma a la autoridad para averiguar sobre los hechos o sobre algo que se ignora y se necesita conocer, a través de la búsqueda o investigación.

Los textos legales 278, 279 y 318 Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, así como los artículos 79, 80 del Código Federal Procesal Civil, se concede a los juzgadores el uso de la facultad indagatoria para realizar o ampliar cualquier diligencia probatoria, formular posiciones, en el acto de la diligencia, interrogar a las partes sobre todos los hechos y circunstancias que sean conducentes a la averiguación de la verdad.

En consecuencia, en materia civil no se conoce por lo general otros medios de convicción o de conocer la verdad que los que suministran las partes.

En el sistema jurídico vigente no se le está confiada la misión de averiguación o de investigación jurídica mas allá de lo que aportan las partes en conflicto.

#### **4.1.3. Facultad Inquisitiva**

Inquisitivo, va. Del latín *inquisitīvus*, lo relativo a la investigación o búsqueda; como facultad es la atribución otorgada a la autoridad por la norma para buscar o averiguar

la veracidad de los hechos controvertidos o de lo que requiera conocer, realizando todas las diligencias necesarias.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga la facultad indagatoria al máximo órgano jurisdiccional para realizar investigaciones en el artículo 97 del citado ordenamiento en los casos siguientes:

Art. 97.....

“ La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. También podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal, que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.

“La Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes.

.....”

#### **4.2. Procedimiento de Investigación de la Autoridad Administrativa (Procuraduría del Contribuyente).**

Todo procedimiento administrativo se inicia de oficio o a petición de parte, a través del proceso establecido para el efecto, observando siempre los principios rectores de todo procedimiento administrativo establecidos en el artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que consisten en principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe.

En términos jurídicos, la *economía* presume fundamentalmente trámites simples y sencillos, sin mayores formalismos que hagan "complejo" un procedimiento que no lo amerita; *celeridad* entraña inmediatez en el trámite, agilidad en las resoluciones y capacidad de decisión de los servidores del Estado de atención al público, donde una misma instancia de gobierno reciba y decida lo conducente; *eficacia* es funcionalidad,

capacidad o virtud para cumplir propósitos y objetivos; *legalidad* significa ajustar todo procedimiento o actuación administrativa a la normatividad vigente, de la que no se aparten en ningún momento; *publicidad* implica abierto al público, sin decisiones secretas y de espaldas a los interesados; y *buena fe* constituye la convicción o creencia que alguien tiene respecto a ser el titular de un derecho o de que su conducta esté ajustada a la ley, y que la autoridad carece de interés particular para resolver en uno u otro sentido, también se identifica con la rectitud, la decencia y la honradez de las personas.

La Procuraduría de la defensa de los contribuyentes funciona a través de las quejas, es decir, a petición de parte que los contribuyentes afectados por los actos de las autoridades fiscales, quienes presuntamente han violado sus derechos.

Una vez que se ha hecho de su conocimiento las presuntas violaciones en términos de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente se determina si es procedente o no dicha queja.

Cuando la queja es procedente, mediante el ejercicio de su facultad indagatoria inicia la investigación recabando y analizando la información sobre la queja o reclamación interpuesta con el propósito de verificar que la actuación de la autoridad haya estado apegada a derecho a fin de proponer, en su caso, la recomendación o adopción de las medidas correctivas necesarias, así como denunciar ante las autoridades competentes cuando lo amerite la posible comisión de delitos.

Este breve proceso lo realiza en observancia de los principios establecidos y enunciados con anterioridad para que una vez agotado emita la resolución correspondiente.

#### **4.2.1. Resoluciones**

Una vez concluida su labor investigadora, el *Ombudsman* emite una resolución, que puede adoptar la forma de sugerencia, advertencia, recordatorio, amonestación, crítica u opinión todas estas formas de manifestación del *Ombudsman* tienen una característica en común, carecer de potestad coercitiva directa, es decir, dichas recomendaciones no son vinculatorias para los destinatarios, por lo tanto, no pueden



modificar, o revocar una acción proveniente de los funcionarios o empleados de la administración pública.

#### **4.2.2. Sugerencias**

Son un tipo de recomendaciones que emite el Ombudsman las cuales suelen tener carácter legislativo en este caso se utiliza comúnmente el sinónimo de sugerencia propuestas.

#### **4.2.3. Recordatorio y Advertencias**

Esta tipo de resoluciones es el más frecuente en el *Ombudsman* sueco, el recordatorio en esta institución que tiene como objetivo persuadir al funcionario para que rectifique algún caso tratado de forma inadecuada por él; con la advertencia de que en caso de reincidir se puede convertir en acusación penal en su contra.

#### **4.2.4. Amonestación**

Advertencia o llamada de atención sobre un error o falta, antes de tomar una decisión negativa contra el acusado, excitándolo a la enmienda e intimidándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincidiere.

#### **4.2.5. Crítica y opinión**

Las críticas que realiza el *Ombudsman* resultan ser de gran utilidad cuando las quejas se interponen contra el ejercicio de facultades discrecionales.

Es común que en los ordenamientos que regulan esta institución se encuentre el término “opinión”.

La opinión es considerada un instrumento que el *Ombudsman* utiliza para ejercer influencia sobre la autoridad respectiva en virtud de su flexibilidad. Estas opiniones se consolidan cuando se acompañan de una crítica debidamente fundada y motivada.

#### **4.2.6. Concepto de Recomendación**

El vocablo recomendación “encargo o súplica que se hace a otro poniendo a su cuidado o diligencia una cosa”<sup>3</sup>–

Se emplea para calificar a las resoluciones por los *Ombudsman*.

#### **Recomendaciones basadas en los principios constitucionales (principio constitucional de legalidad**

Se presume de legal las recomendaciones cuando éstas se encuentran basadas en el principio constitucional establecido en el artículo 16 de nuestro máximo ordenamiento legal, sí la recomendación en comento se encuentra emanada de la autoridad competente, es decir, que la autoridad quien la emite está facultada legalmente para ello, la presente en forma escrita donde se establezcan las características de la recomendación y sus límites; así como que esté fundada y motivada.

Se dice que se encuentra fundada cuando en la recomendación se establecen los preceptos jurídicos que la facultan para emitir dicha recomendación; la motivación consiste en las circunstancias que le dieron origen, son las razones que llevaron a la autoridad a dictar la recomendación como son: el análisis de los hechos, los argumentos y pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas, a fin de determinar si las autoridades o servidores a quienes va dirigida la recomendación han violado o no los derechos de los afectados, al haber incurrido en actos u omisiones ilegales.

#### **4.3. Prueba Documental Pública**

### 4.3.1. Concepto

El doctor Roberto Esquivel define a la prueba como: “El conjunto de actos y elementos objetivos y subjetivos que son presentados al juzgador o resolutor para que este se encuentre en actitud de sustentar la decisión contra la cual va a dilucidar el litigio o recurso planteado”<sup>4</sup>-.

En la terminología jurídica el concepto de prueba puede tener diversos significados entre los cuales se pueden enunciar a los siguientes:

Como procedimiento probatorio la fase procesal del juicio. Esta fase tiene varias etapas como: el ofrecimiento, la recepción y el desahogo de los elementos materiales y objetivos ofrecidos por las partes al órgano encargado de impartir justicia, para que finalmente las valore;

Como la actividad probatoria se reconoce como los actos procesales que realizan las partes en conflicto con la finalidad de generar alguna influencia a su favor en el criterio o decisión de quien va a resolver el juicio proporcionando claridad sobre los hechos sujetos a discusión;

Como un grado de convicción, se refiere al impacto alcanzado por los elementos objetivos presentados para acreditar los hechos materia de controversia, un ejemplo de ello cuando en los tribunales se escucha o se plasma que tal prueba “hizo prueba plena”

Por motivos de prueba, se consideran las manifestaciones de las partes o las circunstancias que se desprenden de las actuaciones judiciales que lleven al Juez a tomar una posición frente a la litis propuesta; y

Medios probatorios o de prueba, se entienden todos aquellos medios o fuentes de donde el Juez o Juzgador deriva sus razones, de las que se desprende su mediata o inmediata convicción sobre lo controvertido.

El Código Federal de Procedimientos Civiles que se aplica de forma supletoria a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en el artículo 93 reconoce como medios probatorios los siguientes:

La ley reconoce como medios de prueba:

- I. La confesión;
- II. Los documentos públicos;
- III. Los documentos privados;
- IV. Los dictámenes periciales;
- V. El reconocimiento o inspección judicial;
- VI. Los testigos;
- VII. Las fotografías, escritos y notas taquigráficas, y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia; y
- VIII. Las presunciones.

De la anterior clasificación de medios de prueba que la ley reconoce se encuentra la documental pública que es el concepto a definir en este punto.

El autor Rafael de Pina define a la prueba documental manifestando que es: “La que se hace por medio de documentos públicos o privados o por algún elemento material susceptible de facilitar la de algún hecho o acto”

Las pruebas documentales como lo podemos apreciar en la cita que antecede se clasifican en públicas y privadas.

Respecto a las pruebas documentales públicas el Código Federal de Procedimientos Civiles las define de la siguiente manera:

Art. 129. “Son documentos públicos aquellos cuya formación está encomendada por la ley, dentro de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido de la fe pública, y los expedidos por funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones.

“La calidad de públicos se demuestra por la existencia regular, sobre los documentos, de los sellos, firmas u otros signos exteriores que, en su caso, prevengan las leyes.”

#### **4.3.1.2. Elementos**

Del precepto legal arriba citado se aprecian los elementos que deben contener los documentos públicos para ser considerados como tales que consisten en:

- Que sean expedidos por los funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones; y
- Que el documento cuente con sellos, firmas u otros signos exteriores que, en su caso, prevengan las leyes, por ejemplo el sello de la dependencia Oficial, así como la firma del funcionario emisor.

#### **4.3.1.3. Importancia**

La importancia de la prueba consiste en que es el medio necesario y adecuado instrumento, a través del cual el Juez en el marco del proceso puede llegar a la verdad y realizar la administración de justicia de forma adecuada, algunos autores la consideran como fundamental.

#### **4.3.1.4. Valor probatorio**

Al respecto el multicitado Código en el artículo 197 establece la libertad del tribunal para realizar el análisis y determinar el valor de las pruebas, así como para fijar el resultado final de dicha valuación contradictoria; a no ser que la ley fije reglas para hacer esta valuación sin dejar de observar lo establecido en la ley respecto de cada especie de prueba.

La metodología para realizar la valoración de las pruebas en el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal se establece que consiste en que la pruebas que han sido aportadas al juzgador y admitidas por éste sean valoradas en su conjunto, atendiendo a las reglas de la lógica y la experiencia, o bien el tribunal debe exponer los fundamentos con los cuales realizó la valoración jurídica, así como de su decisión.

Salvo los documentos públicos, que cuentan con valor probatorio pleno, cuya validez no se perjudica por las excepciones que se interpongan con la finalidad de destruir la pretensión que en estos se funde.

El artículo 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles establece que el valor probatorio o la eficacia de la prueba documental consiste en lo siguiente:

“Los documentos públicos hacen prueba plena de los hechos legalmente afirmados por la autoridad de que aquéllos procedan; pero, si en ellos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones; pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado.

“ Las declaraciones o manifestaciones de que se trata prueban plenamente contra quienes las hicieron o asistieron al acto en que fueron hechas, y se manifestaron conformes con ellas. Pierden su valor en el caso de que judicialmente se declare su simulación.

“También harán prueba plena las certificaciones judiciales o notariales de las constancias de los libros parroquiales, relativos a las actas del estado civil de las personas, siempre que se refieran a época anterior al establecimiento del Registro Civil. Igual prueba harán cuando no existan libros del registro, original y duplicado, y cuando, existiendo, estén rotas o borradas las hojas en que se encontraba el acta.

“En caso de estar contradicho su contenido por otras pruebas, su valor queda a la libre apreciación del tribunal.”

En los juicios contenciosos administrativos que se tramitan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se admiten toda clase de pruebas a acepción de la confesión de las autoridades mediante absolucón de posiciones y la petición de informes a menos que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de estas.

Al respecto en términos de los artículos 40 y 46 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se establece que en los juicios que se tramiten ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa son admisibles toda clase de pruebas, excepto la de confesión de las autoridades mediante absolucón de posiciones, y su valor queda a la prudente apreciación de la Sala.

A lo antes mencionado agrego la siguiente:

Tesis Aislada

**PRUEBAS. FACULTAD DISCRECIONAL DE LAS AUTORIDADES**

**ADMINISTRATIVAS PARA SU VALORACIÓN.** La circunstancia de que algunos ordenamientos legales otorguen a diversas autoridades administrativas la facultad discrecional para la apreciación de las pruebas que se aportan en los procedimientos que conocen, no las exime de la obligación que toda autoridad tiene de fundar y motivar debidamente sus determinaciones; ya que la discrecionalidad únicamente refiere a la posibilidad de la autoridad para apartarse de las reglas específicas que regulan una situación concreta; de tal suerte, que si se trata de valoración de pruebas, la autoridad está constreñida a exponer los razonamientos que toma en cuenta para desestimar u otorgar valor probatorio a las constancias que se ofrecen en el procedimiento administrativo y no limitarse a señalar que tienen o carecen de valor probatorio. Lo anterior, para el efecto de que las partes conozcan las consideraciones que a juicio de la autoridad administrativa hacen procedente arribar a la conclusión de que tienen o no eficacia para acreditar las afirmaciones realizadas por los sujetos procesales. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tribunales Colegiados de Circuito. VIII, Noviembre de 1998. Tesis: I.7o.A.29 A.

En un breve recuento de lo anterior concluyó exponiendo que la prueba es el medio por el cual el juzgador de un hecho en controversia, busca asegurarse de la verdad para solucionar con imparcialidad un conflicto de intereses; por medio de ésta se ratifican o rectifican, según el caso, las afirmaciones de las partes atribuyéndole la razón a quien realmente la tiene.

En materia de medios probatorios prácticamente no hay límite en la diversidad de aquellas que se pueden ofrecer ante el órgano jurisdiccional, siempre que tengan relación con el proceso y no las prohíba la ley, por lo tanto el juzgador podrá valerse de cualquier persona, sea parte o tercero, y de cualquier cosa o documento sin más limitaciones que las pruebas estén reconocidas por la ley y tengan relación inmediata con los hechos controvertidos.

Bajo estos criterios, se admite toda clase de pruebas, con la única limitante de que pueden ser ofrecidas durante la etapa procesal oportuna y hasta antes de la emisión de la sentencia.





[1](#) GOMÉZ, Lara Cipriano. TEORIA GENERAL DEL PROCESO. 8ª. Ed. Harla. México 1990. Pág. 376.

[2](#) DE PINA, Rafael y CASTILLO LARRAÑAGA, José. DERECHO PROCESAL CIVIL. Porrúa. México. 2000. Pág. 324.

[3](#) VENEGAS, Álvarez Sonia. ORIGEN Y DEVENIR DEL OMBUDSMAN ¿UNA INSTITUCIÓN ENCOMIABLE?. Serie G. Estudios doctrinales Número 117, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 1988. Pág. 47.

[4](#) ESQUIVEL, Vázquez Gustavo A. LA PRUEBA EN EL JUICIO FISCAL FEDERAL. 3ª Ed. Porrúa, México 2000. Pág. 7.

## **CAPÍTULO V**

### **RESOLUCIONES DEL PROCURADOR DE LA DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE CON VALOR PROBATORIO.**

#### **5.1. La Procuración de Justicia en Materia Administrativa.**

El crecimiento cualitativo y cuantitativo de la administración pública ha hecho que los procedimientos administrativos se hagan cada vez mas complejos; enfrentándose los gobernados día a día ante este tipo de problemas así como con funcionarios y servidores públicos deshonestos; corruptos e ineficientes en la prestación de servicios cometiendo abusos de autoridad y prepotencia; con injusticias de orden administrativo, con cobros excesivos en el pago de impuestos o servicios; y en general con un mal funcionamiento en el ejercicio de sus funciones.

Ante todo esto se han creado un sin número de instituciones con la finalidad de erradicar este grave problema que se presenta no únicamente a nivel federal sino en todos los niveles de la administración publica.

Entre las instituciones creadas para erradicar los abusos de autoridades que a lo largo de los años han venido sucediendo y como lo he mencionado con antelación se encuentra la Procuraduría de los Pobres del Estado de San Luís Potosí como primer antecedente en nuestro país de este tipo de instituciones, la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente desde mi punto de vista refiero que la creación de esta institución pretende participar de forma activa en la procuración de justicia.

La procuración de justicia se ha venido realizando a través de las muy diversas Procuradurías de Justicia que se han creado dentro de la administración pública Federal, Estatal y Local con la finalidad de representar a los individuos y grupos sociales que se encuentran en dificultad para defender sus derechos, así como para acceder al sistema de justicia creado por el Estado.

El maestro Rafael de Pina define a la Procuraduría como: la actividad profesional del procurador así como su oficina o despacho”<sup>1</sup>

En el derecho Romano al procurador (*procurador*) se le consideraba a aquél que tutelaba, representaba y reiteraba en acción cotidiana su compromiso de actuar conforme a la ley, por lo que la sociedad le reconocía ser quien estaba al servicio de la justicia.

Pedro Ojeda Paullada lo define como “un representante, no únicamente de intereses particulares, sino que en atención a su etimología, debe cuidar, debe velar por el respeto de los derechos de la sociedad en su conjunto”<sup>2</sup> -

Generalmente cuando se hace mención sobre la Procuraduría de Justicia se suele relacionar con aquella que cumple las funciones atribuidas al Ministerio Público en el orden Federal, Local o la del Distrito Federal.

Sin embargo, como ya lo he mencionado antes la procuración de justicia implica la tarea de asegurar el cumplimiento de las normas jurídicas, las cuales no están únicamente relacionadas al ámbito penal (con el ministerio público y la persecución de delitos), por lo que también las podemos encontrar en aspectos civiles, agrarios, laborales y administrativos, defendiendo los intereses de la sociedad y grupos sociales desprotegidos.

La creación de todas ellas responde a la imperiosa necesidad de generar confianza en los gobernados sobre las instituciones gubernamentales encargadas de la administración pública y de justicia.

La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente está facultada para emitir resoluciones las cuales pueden presentar diferentes formas de acuerdo a su finalidad, estas formas son: sugerencias, advertencias, recordatorio, amonestación, crítica u opinión y recomendación está última de importancia para la presente investigación.

## **5.2. El Valor Probatorio de las Resoluciones de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.**

En este mismo orden de ideas por recomendación debe entenderse el encargo, petición o súplica que realiza la Procuraduría a la autoridad de observar lo que en ella se le pide con la finalidad de que rectifique el acto que emitió.

El objeto principal de toda resolución es la de resolver el asunto, las características generales de toda resolución son precisas, claras, congruentes y atender la intencionalidad de la autoridad que es resolver lo solicitado por las partes.

Es importante hacer mención que las resoluciones deben contener formalidades determinadas como constar por escrito, contener lugar, fecha y fundamentos legales, cuando estos requisitos se encuentran satisfechos se está frente a un acto administrativo.

El acto administrativo como lo he señalado en el capítulo segundo es el medio por el cual se exterioriza la voluntad de Estado a través del órgano que lo emite el cual puede ser centralizado, desconcentrado, sectorizado o descentralizado.

Los elementos de todo acto administrativo son:

Subjetivos; son los sujetos que participan en cualquiera de sus dos aspectos ya sea como sujeto activo, el creador del acto administrativo quien siempre deberá ser un ente público; y el sujeto pasivo quien representa al sujeto o sujetos a quien va dirigido. La voluntad; que deberá ser exteriorizada, de forma espontánea, libre y estar dentro de las facultades del órgano que se exterioriza carecer de todo vicio de voluntad y expresarse en términos establecidos por la ley.

Cumplir con el objeto u objetivo de todo acto que tiene dos vertientes uno directo y otro indirecto.

El objeto directo es el de crear, transmitir, modificar reconocer o extinguir derechos y obligaciones; y el indirecto cumplir con los cometidos encomendados para los cuales le fue dotada de potestad pública.

El objeto también debe observar requisitos que consisten en ser posibles tanto física como jurídicamente, ser lícito y que la realización de éste se encuentre dentro de las facultades que otorga la competencia al órgano administrativo para emitirlo.

La exteriorización del acto administrativo debe permitir ser percibido por medio de los sentidos por lo que la forma que debe adoptar todo acto administrativo debe ser escrita o verbal, por regla general los actos administrativos la exteriorización es por escrito.

En este mismo orden de ideas también debe contener características fundamentales como el principio de legalidad que consiste en que el acto sea emanado de la autoridad competente, es decir, que la autoridad que lo emita este facultada para ello. Estableciendo las características del mismo y sus límites así como estar fundado y motivado.

La fundamentación consiste en que la autoridad que lo dicte deberá citar o invocar el acto que le permite realizar el acto y la motivación que radica en señalar las circunstancias que lo originaron o los razonamientos que llevaron a la autoridad a dictar ese acto.

Por lo antes mencionado considero que las resoluciones (recomendaciones) emitidas por la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente son verdaderos actos administrativos ya que cumplen con todos y cada uno de los requisitos establecidos para ello, pero con una característica particular carecen de coercibilidad, es decir, no son vinculatorias toda vez que por si mismas no obligan a la autoridad a la que esta dirigida y por lo tanto no pueden modificar, anular, o dejar sin efectos las resoluciones o actos contra los que se haya presentado la queja y que se pretende resolver.

Ante esto es muy decepcionante darse cuenta que la creación de instituciones como la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente únicamente engrosa la basta lista de funcionarios y servidores públicos que viven del presupuesto del Estado porque al final del engorroso trámite ante esta institución quedamos ante la buena voluntad o capricho de la autoridad que emitió el acto de observar lo resuelto por la Institución.

Ahora bien la opción de acudir ante los tribunales jurisdiccionales en el estricto ejercicio de sus derechos se puede realizar por medio de la representación y defensa que proporciona la Procuraduría de la defensa del Contribuyente a través del personal designado para tales efectos, sin embargo considero que la facultad concedida de (aspirar) resolver las quejas de los contribuyentes puede ser intrascendente por los límites establecidos por la misma ley que crea y otorga competencia a la Institución.

Si bien es cierto que con realizar la representación y defensa de los contribuyentes que lo soliciten se cumple con el cometido principal de lo que desde su origen se concibe

por “*Procurador*” y que se define como aquel que procura a otro sus derechos, es de mencionarse que en la actualidad esta facultad que de tan buena fe le es concedida a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente es insuficiente cuando se está frente a un sistema de administración pública tan diverso y complejo como el mexicano, por ello opino que las resoluciones que emite en forma de recomendación la institución mencionada podrían ser presentadas ante la autoridad jurisdiccional como un documento público para ser valorado como prueba, lo que permitiría aportar elementos para el adecuado cumplimiento de las normas jurídicas que es la tarea principal de toda procuraduría.

Respecto a que pueda ser valorada como prueba expongo las siguientes consideraciones.

Se observa que dentro de las atribuciones concedidas a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente se encuentran las establecidas en el artículo 5° de La Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente y que consisten en:

Artículo 5. “Corresponderá a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente:

I. Atender y resolver las solicitudes de asesoría y consulta que le presenten los contribuyentes por actos de las autoridades fiscales federales;

II. Representar al contribuyente ante la autoridad correspondiente, promoviendo a su nombre los recursos administrativos procedentes y en su caso ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ejerciendo las acciones a que haya lugar, deduciendo con oportunidad y eficacia los derechos de sus representados, hasta su total resolución;

**III. Conocer e investigar de las quejas de los contribuyentes afectados por los actos de las autoridades fiscales federales por presuntas violaciones a sus derechos**, en los términos de la presente Ley y, en su caso, formular recomendaciones públicas no vinculatorias, respecto a la legalidad de los actos de dichas autoridades;

IV. Impulsar con las autoridades fiscales de la Federación, una actuación de respeto y equidad para con los contribuyentes, así como la disposición de información actualizada que oriente y auxilie a los contribuyentes acerca de sus obligaciones, derechos y medios de defensa de que disponen;

V. Promover el estudio, la enseñanza y la divulgación de las disposiciones fiscales, particularmente las relativas a garantías, elementos del acto administrativo, facultades de las autoridades competentes, procedimientos y medios de defensa al alcance del contribuyente;

VI. Instalar el Servicio Profesional de Carrera para los asesores y personal jurídico, tomando como base los principios de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal;

VII. Informar anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de su función y comparecer siempre que sea convocado para ese efecto, ante el Pleno o las Comisiones camerales correspondientes;

VIII. Imponer las multas en los supuestos y montos que en esta Ley se establecen;

**IX. Recabar y analizar la información necesaria sobre las quejas y reclamaciones interpuestas, con el propósito de verificar que la actuación de la autoridad fiscal esté apegada a Derecho** a fin de proponer, en su caso, la recomendación o adopción de las medidas correctivas necesarias, así como denunciar ante las autoridades competentes la posible comisión de delitos, así como de actos que puedan dar lugar a responsabilidad civil o administrativa de las autoridades fiscales federales;

X. Proponer al Servicio de Administración Tributaria las modificaciones normativas internas para mejorar la defensa de los derechos y seguridad jurídica de los contribuyentes;

XI. Identificar los problemas de carácter sistémico que ocasionen perjuicios a los contribuyentes, a efecto de proponer al Servicio de Administración Tributaria las recomendaciones correspondientes;

XII. Emitir opinión sobre la interpretación de las disposiciones fiscales y aduaneras cuando así se lo solicite el Servicio de Administración Tributaria;

XIII. Emitir su Estatuto Orgánico;

XIV. Convocar y realizar reuniones periódicas con las autoridades fiscales federales, quienes estarán obligadas a participar, cuando así se los solicite la Procuraduría en las reuniones que al efecto se programen, para formularle sugerencias respecto de sus actividades, así como, de advertir o prevenir la comisión de cualquier acto ilegal

en perjuicio de una persona o grupo de personas, o de proponerles se eviten perjuicios o se reparen los daños causados a éstos con su ilegal emisión, o por cualquier causa que la justifique. A tales reuniones podrán asistir, e intervenir, en compañía del personal de la Procuraduría, los síndicos, y representantes de colegios profesionales, grupos organizados de consumidores, sindicatos, cámaras empresariales y sus confederaciones y, en general, de grupos de contribuyentes legalmente constituidos, quienes habrán de acreditarse oportunamente ante la Procuraduría;

**XV. Fomentar y difundir una nueva cultura contributiva realizando campañas de comunicación y difusión social respecto de los derechos y garantías de los contribuyentes, proponiendo mecanismos que alienten a éstos a cumplir voluntariamente con sus obligaciones tributarias, de las atribuciones y límites de las autoridades fiscales federales, quienes deberán actuar en estricto apego a la legalidad;**

XVI. Proponer a la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados modificaciones a las disposiciones fiscales, y

XVII. Las atribuciones que deriven de otros ordenamientos.

“Las quejas, reclamaciones o sugerencias que los contribuyentes presenten a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, no constituirán recurso administrativo ni medio de defensa alguno, ni su interposición afectará o suspenderá los plazos, trámites y procedimientos que lleven a cabo las autoridades fiscales y son independientes del ejercicio de los medios de defensa que establecen las leyes.

“Las respuestas que emita la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente a los interesados sobre las quejas, reclamaciones y sugerencias que hayan presentado, no crean ni extinguen derechos ni obligaciones de los contribuyentes, así como tampoco liberan de responsabilidad a los servidores públicos, por lo que dichas respuestas no podrán ser impugnadas.

“La formulación de quejas y reclamaciones, así como las resoluciones y recomendaciones que emita el Procurador de la Defensa del Contribuyente, no constituyen instancia y no afectarán el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a los afectados conforme a las leyes, ni suspenderán ni interrumpirán sus plazos preclusivos, de prescripción o caducidad, ni



afectarán los trámites o procedimientos que lleven a cabo las autoridades fiscales. Esta circunstancia deberá señalarse a los interesados en el acuerdo de admisión de la queja o reclamación.”

El artículo 20 señala:

Artículo 20. “Para el trámite de la queja o reclamación, cuando se requiera una investigación, la Procuraduría tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Solicitar a las autoridades o servidores públicos a los que se imputen violaciones de derechos de los contribuyentes, la presentación del informe a que se refiere el artículo anterior, así como la documentación adicional, y
- II. Efectuar todas las demás acciones que conforme a derecho juzgue convenientes para el mejor conocimiento del asunto y acreditamiento de las quejas o reclamaciones”.

Al respecto el artículo 21 menciona que:

Artículo 21.”Las pruebas que se presenten, tanto por los interesados como por las autoridades o servidores públicos a los que se imputen las violaciones, o bien las que de oficio se requieran o practiquen, serán valoradas en su conjunto, de acuerdo con los principios de valoración de la prueba en los términos de los artículos 130 y 234 del Código Fiscal de la Federación, a fin de que puedan producir convicción sobre los hechos materia de la queja o reclamación.

“Las conclusiones del expediente, que serán la base de las recomendaciones, estarán fundamentadas exclusivamente en la documentación y pruebas que obren en el propio expediente”.

**Nota.** *El artículo 234 al que hace mención el artículo antes citado fue derogado por el artículo segundo transitorio de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, D.O.F. 1 de diciembre de 2005.*

Por lo que consideró que si las resoluciones (recomendaciones), cuentan con estos elementos se pueden presentar ante las autoridades jurisdiccionales como prueba retomando el concepto de prueba el cual es el conjunto de actos, elementos objetivos y subjetivos que son presentados al juzgador para que se encuentre en posibilidad de sustentar la decisión contra la cual va a resolver el litigio planteado.

Las resoluciones como medio de prueba permiten ser una fuente adicional a todas aquella que las partes puedan ofrecer, la cual aporte elementos al juzgador para derivar sus razonamientos de forma mediata o inmediata con la firme intención de crear convicción sobre lo controvertido.

Por otro lado las características propias de este tipo de resoluciones permiten clasificarla como prueba documental pública, ya que documento es el medio que registre, fije o contenga información de algún hecho o acto.

Es público porque de acuerdo a la ley se le reconoce como tal a todos aquellos documentos cuya formación se encuentran encomendados por la ley, dentro de los límites de su competencia a un funcionario público revestido de la fe pública, así como los expedidos por los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones.

A todo lo anterior se adhiere que la calidad de documento público queda demostrada por la existencia de estos sellos u otros signos que en su caso prevengan las leyes y que demuestre que proviene de una dependencia oficial.

Además de las consideraciones señaladas cabe mencionar que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en sus artículos 40 y 46 se establece que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que conoce de los juicios contenciosos administrativos se puede presentar toda clase de pruebas a excepción de la confesión por medio de absoluciones de posiciones y la petición de informes a menos que estos últimos se limiten a hechos que consten en documentos que la autoridad tenga en su poder y que valoración quedará a la prudente apreciación de la sala.

### **5.3. Problemática sobre el valor probatorio de las Resoluciones de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.**

Consiste que esto representa consiste en que las resoluciones al ser presentados como prueba documental pública por parte del contribuyente, representa un elemento mas de prueba por las consideraciones antes señaladas respecto a la valoración de la prueba señalado en el artículo 46 del La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Artículo 46. “La valoración de las pruebas se hará de acuerdo con las siguientes disposiciones:

I. Harán prueba plena la confesión expresa de las partes, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por autoridad en documentos públicos, incluyendo los digitales; pero, si en los documentos públicos citados se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones, pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado.

II. Tratándose de actos de comprobación de las autoridades administrativas, se entenderán como legalmente afirmados los hechos que constan en las actas respectivas.

III. El valor de las pruebas pericial y testimonial, así como el de las demás pruebas, quedará a la prudente apreciación de la Sala.

Cuando se trate de documentos digitales con firma electrónica distinta a una firma electrónica avanzada o sello digital, para su valoración se estará a lo dispuesto por el artículo 210-A del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Cuando por el enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas, la Sala adquiera convicción distinta acerca de los hechos materia del litigio, podrá valorar las pruebas sin sujetarse a lo dispuesto en las fracciones anteriores, debiendo fundar razonadamente esta parte de su sentencia”.

Por lo que la misma propuesta puede llevarnos a un círculo vicioso donde las resoluciones (recomendaciones), representen para la defensa del contribuyente puede ser considerado como un documento más que quedará sometido a la libre valoración del Tribunal.

#### **5.4. Propuesta de Reforma a la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.**

Por las consideraciones vertidas en los capítulos que anteceden consistentes en lo siguiente:

Las obligaciones tributarias es una de las más importantes que exige el Estado instituida en el artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece: Todo estado necesita para su adecuado funcionamiento recursos económicos con los cuales podrá cubrir sus necesidades públicas y realizar sus fines, para ello cuenta con su poder de *imperium* a través del cual establece las contribuciones que los gobernados deberán aportar para cubrir el gasto público

Las cuales realiza a través de los denominados servidores públicos quienes en forma genérica son toda persona física que desempeña un empleo, cargo o comisión o puesto dentro de la administración pública Federal, Estatal o Municipal o en alguno de los poderes ya sea, Legislativo o Judicial, desde la más alta jerarquía hasta la menor categoría tal y como establece el artículo 110 de la constitución Política para los Estados Unidos Mexicanos.

La manifestación de la voluntad el estado se realiza por medio de los personajes arriba mencionados mediante los denominados actos administrativos, los servidores públicos o funcionarios en algunas ocasiones suelen cometer errores, realizar omisiones, realizar actos de prepotencia o corrupción. Para la debida observancia de la ley y con la firme intención de erradicar este tipo de prácticas negativas dentro de la administración pública se han creado diversas instituciones como son las Procuradurías cuya función principal es la de representar y velar por la debida observancia de la ley conocida mundialmente como “*Ombudsman*” cuyo significado literal es el de “delegado” o “mandatario”.

La procuración de justicia se ha venido realizando a través diversas Procuradurías de Justicia que se han creado dentro de la administración pública Federal, Estatal y Local

con tarea fundamental de ser un representante social de los individuos y grupos sociales que se encuentran en dificultad para defender sus derechos, así como para acceder al sistema de justicia creado por el Estado.

En México, el antecedente más próximo a un *Ombudsman* Tributario se encuentran el Procurador Fiscal de la Federación y el Síndico del Contribuyente que desde un particular punto de vista no considero que lo sean por los intereses que representan el primero consiste en velar por los interés fiscales del Estado y el segundo representa el interés de grupos y gremios, dejando de lado al contribuyente convencional.

El Procurador del Contribuyente constituye uno de los instrumentos para intentar el equilibrio entre las relaciones de la Administración financiera y el contribuyente, como órgano encargado de procurar la puesta en práctica de los derechos y garantías incluidos en los textos jurídicos cuenta con la facultad indagatoria que es la atribución otorgada por la norma a la autoridad para averiguar sobre los hechos o sobre algo que se ignora y se necesita conocer, a través de la búsqueda o investigación, así como la facultad inquisitiva relativa la investigación o búsqueda;

La procuración de justicia implica la tarea de asegurar el cumplimiento de las normas jurídicas, teniendo como medios para ello la emisión de resoluciones, recomendaciones, críticas, sugerencias etc.

En el caso de la resolución su objeto principal es la de resolver el asunto, las características generales de toda resolución que se deben expresar de forma precisas, claras, congruentes y atender la intencionalidad de la autoridad que es resolver lo solicitado por las partes.

Toda resolución deben contener formalidades determinadas como constar por escrito, contener lugar, fecha y fundamentos legales, cuando estos requisitos se encuentran satisfechos se está frente a un acto administrativo.

El acto administrativo como lo he señalado en el capítulo segundo es el medio por el cual se exterioriza la voluntad de Estado a través del órgano que lo emite el cual puede ser centralizado, desconcentrado, sectorizado o descentralizado. En el caso de la Procuraduría de la Defensa del contribuyente que emite resoluciones,

recomendaciones etc. Considero deben ser vistos como actos administrativos por cumplir con los elementos que lo integran al acto que consisten en:

- Elementos Subjetivos; son los sujetos que participan en cualquiera de sus dos aspectos ya sea como sujeto activo, el creador del acto administrativo quien siempre deberá ser un ente público; y el sujeto pasivo quien representa al sujeto o sujetos a quien va dirigido.
- La voluntad, que deberá ser exteriorizada, de forma espontánea, libre y estar dentro de las facultades del órgano que se exterioriza carecer de todo vicio de voluntad y expresarse en términos establecidos por la ley.

Cumplir con el objeto u objetivo de todo acto que tiene dos vertientes uno directo y otro indirecto.

- El objeto directo es el de crear, transmitir, modificar reconocer o extinguir derechos y obligaciones; y
- El indirecto cumplir con los cometidos encomendados para los cuales le fue dotada de potestad publica.

El objeto también debe observar requisitos que consisten en ser posibles tanto física como jurídicamente, ser lícito y que la realización de este se encuentre dentro de las facultades que otorga la competencia al órgano administrativo para emitirlo.

La exteriorización del acto administrativo debe permitir ser percibido por medio de los sentidos por lo que la forma que debe adoptar todo acto administrativo debe ser escrita o verbal, por regla general los actos administrativos la exteriorización es por escrito.

Cumple también con las características fundamentales como el principio de legalidad que consiste en que el acto sea emanado de la autoridad competente, es decir, que la autoridad que lo emita este facultada para ello.

Estableciendo las características del mismo y sus límites así como estar fundado y motivado.

De lo anterior se desprende mi propuesta de reforma a la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente por considerar que las resoluciones

(recomendaciones) emitidas por la Procuraduría de la Defensa del contribuyente son verdaderos actos administrativos ya que cumplen con todos y cada uno de los requisitos establecidos para ello, pero con una característica particular carecen de coercibilidad, es decir, no son vinculatorias toda vez que por si mismas no obligan a la autoridad a la que está dirigida y por lo tanto no pueden modificar, anular, o dejar sin efectos las resoluciones o actos contra los que se haya presentado la queja que se pretende resolver.

No es suficiente con la creación de instituciones como la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente que únicamente engrosa la basta lista de funcionarios y servidores públicos que viven del presupuesto del Estado, por lo que propongo la reforma del artículo 25 de la mencionada ley

Si bien es cierto que con realizar la representación y defensa de los contribuyentes que lo soliciten se cumple con el cometido principal de lo que desde su origen se concibe por "*Procurador*" y que se define como aquel que procura a otro sus derechos, es de mencionarse que en la actualidad esta facultad que de tan buena fe le es concedida a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente es insuficiente cuando se esta frente a un sistema de administración pública tan diverso y complejo como el mexicano, por ello opino que las resoluciones que emite en forma de recomendación la institución mencionada podrían ser presentadas ante la autoridad jurisdiccional como un documento público el cual pueda ser valorado como prueba, lo que permitiría aportar elementos para el adecuado cumplimiento de las normas jurídicas que es la tarea principal de toda procuraduría.

Respecto a que pueda ser valorada como prueba expongo las siguientes consideraciones.

Se observa que dentro de las atribuciones concedidas a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente se encuentran las establecidas en el artículo 5º de La ley orgánica de la Procuraduría por lo tanto las resoluciones (recomendaciones), que cuentan con estos elementos se pueden presentar ante las autoridades jurisdiccionales como prueba ya que por prueba entendiendo como tal el conjunto de actos, elementos objetivos y subjetivos que son presentados al juzgador para que se encuentre en posibilidad de sustentar la decisión contra la cual va a resolver el litigio planteado.

Lo anterior por ser un documento público y quedar demostrada esta calidad con la existencia de sellos u otros signos que en su caso previenen las leyes y que demuestra que proviene de una dependencia oficial.

No puedo dejar de mencionar que respecto al tema desarrollado en el presente trabajo existe un antecedente en la cámara de Diputados en la iniciativa de ley presentada por el Diputado Juan Carlos Pérez Góngora a la LIX Legislatura, la cual no fue en su momento considerada para la creación de la Ley en comento.

Mi propuesta de reforma a la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente consiste en adicionar un último párrafo al artículo 25 para quedar como sigue:

Artículo 25 “La recomendación será pública y no tendrá carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirija y, en consecuencia, no podrá por sí misma anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o reclamación.

Una vez recibida la recomendación, la autoridad o servidor público de que se trate informará, dentro de los tres días hábiles siguientes al que surta efectos su notificación, si acepta o no dicha recomendación.

En caso de no aceptar o aceptar parcialmente la recomendación formulada, la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente procederá de acuerdo a lo dispuesto por la fracción II del artículo 5 de la presente Ley.

En caso de aceptar la recomendación, entregará, dentro de los diez días hábiles siguientes, las pruebas que acrediten de que ha cumplido con la recomendación.

Dicho plazo podrá ser ampliado por una sola vez por igual término cuando la naturaleza de la recomendación así lo amerite y lo autorice el Procurador de la Defensa del Contribuyente o los Delegados Regionales.

En contra de las recomendaciones, acuerdos o resoluciones definitivas de la Procuraduría no procede ningún recurso.

El interesado podrá ofrecer como prueba dicha recomendación si hubiera una controversia jurisdiccional que tuviera por objeto, o estuviera relacionada con el contenido de ésta, debiendo la autoridad pronunciarse sobre ella”.



[1](#) DE PINA Vara, Rafael. Ob.Cit. Pág. 421.

[2](#) OJEDA Paullada, Pedro. Revista de Administración Pública. Las Nuevas Procuradurías. Número 97, 1998. Pág. 1.

## Conclusiones

La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente creada como mecanismos de protección de los derechos de los gobernados ante las autoridades fiscales, vulnera la garantía de seguridad jurídica al restringirla de la facultad para que las resoluciones que ésta emita, puedan ser ofrecidas como prueba documental pública ante la autoridad jurisdiccional, por las siguientes consideraciones:

1. Las relaciones jurídicas administrativas son aquellas donde el vínculo existente entre el Estado y los gobernados deriva de la norma jurídica con el objeto de obtener un fin común, éstas nacen de la creación del Estado de derecho que consiste en el reconocimiento y tutela de los derechos subjetivos públicos sustituyendo las antiguas relaciones de poder por relaciones jurídicas donde los sujetos de la relación son iguales ante la ley y que, por lo tanto, ambos se encuentran sometidos a la voluntad del Estado, lo que es considerado como la esencia de la división de poderes que tiene como objetivo principal combatir el absolutismo estableciendo, así, un gobierno de garantías.
2. La teoría de la división de poderes nombra a cada uno de éstos en Poder Legislativo, Poder Judicial y Poder Ejecutivo, otorgándoles funciones que se clasifican en formales y materiales. Las funciones del Poder Ejecutivo son estudiadas en un doble aspecto; el primero como gobierno o poder político y el segundo como poder administrativo. En su función como poder administrativo será quien deba aplicar y ejecutar la ley, alojando dentro de este poder la tarea de la administración pública, como organismo le ha sido dotado de poder político, competencia y otros medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales, o bien común.
3. El bien común o la satisfacción de intereses generales de los gobernados que son las personas a quienes el orden jurídico define como ser humano y que además crea una figura “la persona jurídica o colectiva” con atributos de personalidad que consisten en nombre, domicilio, capacidad jurídica, estado civil (únicamente en las personas físicas), nacionalidad y patrimonio. La satisfacción de los intereses generales crea una relación o vínculo entre el Estado y los particulares de derechos y obligaciones.

Entre las obligaciones entre se encuentran las tributarias, consideradas como el caso típico de la relación jurídica administrativa, por la fuente de la que emana, los sujetos que intervienen pero sobre todo por el objeto o fin que se persigue con el cumplimiento de esta obligación, que es la satisfacción de necesidades colectivas de orden común que se realizan con los recursos recaudados a través de las relaciones jurídicas tributarias, establecidas entre en Estado y los particulares, esté tipo de relaciones jurídicas (tributarias) tienen como contenido el pago de tributos como impuestos, derechos y contribuciones especiales.

4. La autoridad administrativa como individuo físico titular del órgano de la administración pública revestido de potestad de *imperium*, es el medio por el cual se va a exteriorizar la voluntad del Estado y se suelen distinguir entre funcionarios y empleados, estos sujetos realizan diversos actos mediante los cuales se expresa la voluntad del Estado, para el cumplimiento de sus fines los actos que realizan pueden ser generales o de carácter concreto.

5. El Estado a través de sus órganos administrativos que tienen como función principal la satisfacción de necesidades colectivas siendo el medio para tal efecto los servidores y funcionarios públicos, con la emisión de actos administrativos (generales o concretos) y que deben ser emitidos dentro de la atribuciones concedidas al órgano y facultades otorgadas a los servidores actos que suelen ser cada día más complejos, y en algunas ocasiones los servidores públicos aprovechándose de la complejidad de los actos incurrir en abusos de autoridad, prepotencia y en otros casos dirigiéndose de forma deshonesta, corrupta o ineficiente, lo cual ha generado desconfianza por parte de los gobernados en las autoridades administrativas y las instituciones encargadas de velar por la impartición de justicia.

6. Ante este fenómeno nada novedoso el Estado ha creado en algunos casos mediante la adopción de figuras extranjeras, instituciones que vigilen el desempeño de los servidores públicos para asegurarse de que cumplan con las leyes y reglamentos, así como con sus obligaciones. Esta figura es conocida a nivel como *Ombudsman* que se originó en Suecia.

En México, el primer antecedente de esta figura fue la creada en el año de 1847, en el Estado de San Luís Potosí por iniciativa del diputado Ponciano Arriaga, con la iniciativa

de Ley de la Procuraduría de los Pobres de San Luís, que establecía por primera vez la figura del Procurador (es), quien se ocuparía de la defensa de las personas desvalidas contra cualquier exceso, agravio, vejación o maltrato por parte de alguna autoridad, funcionario o agente público.

Años más tarde surge la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en un contexto muy diferente al de la Procuraduría de Pobres, pues esta Comisión se inscribe en el marco de la cooperación entre los Estados para enfrentar asuntos de interés recíproco de la comunidad internacional donde, México se ha comprometido con la protección de los Derechos Humanos.

El antecedente de la Comisión Nacional de los derechos Humanos es la Dirección General de los Derechos Humanos, la cual mediante diversas reformas se ha transformado en la actual Comisión de los Derechos Humanos, como un organismo público, autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio. El objetivo principal de esta figura es de proteger, observar, promover y divulgar los derechos humanos que amparan el orden jurídico mexicano.

Además de esta institución se han creado muchas más como la Procuraduría Federal del Consumidor, con características orgánicas y atribuciones muy particulares, como reconocerles como autoridad administrativa y el ejercicio de atribuciones jurisdiccionales. Otra institución es la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y Recursos Naturales, concebida según la propia ley que la regula para coadyuvar con los ciudadanos para la protección del equilibrio ecológico y en cumplimiento a la ley de donde emana.

Una más es la Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros; organismo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Esta institución tiene como objetivo promover, asesorar, proteger y defender los derechos e intereses de los usuarios de servicios financieros, arbitrar las diferencias que surjan entre los particulares y las instituciones prestadoras de servicios financieros de forma imparcial y promover de equidad las relaciones entre ellos.

La Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, busca resolver los conflictos a través de la mediación, participa de forma activa en la generación de una cultura de servicios financieros y adicionalmente a estos servicios emite dictámenes técnicos cuando el caso lo amerita que sirve de electo de prueba en la defensa de los usuarios de servicios financieros cuando éstos acuden al órgano jurisdiccional.

En sectores como la Universidad Nacional Autónoma de México también se ha adoptado la figura del *Ombudsman* la cual es representada por la Defensoría de los Derechos Universitarios.

Como antecedente del *Ombudsman* Tributario en las Finanzas Públicas de México se encuentran el Sindico del Contribuyente y el Procurador Fiscal.

Así es como con la creación de estas figuras y otras tantas figuras e instituciones se pretende la protección y defensa de los derechos de los individuos en nuestro país.

7. Para iniciar toda actividad procesal se requiere el impulso de ésta que puede ser de dos formas a instancia de parte o de oficio. Con la presentación de la demanda se satisface plenamente el derecho a la acción como garantía constitucional básica del gobernado que tutela el artículo 17 de nuestro máximo ordenamiento.

Mediante el proceso que se desarrolla en el órgano jurisdiccional se emiten resoluciones que pueden adoptar según su finalidad la forma de decreto, auto o sentencia. Las resoluciones al ser emitidas deben observar en su contenido precisión, claridad y congruencia, con las promociones de las partes, es decir, deben resolver conforme a lo solicitado.

Las formalidades con las que debe contener son, el tribunal que dicta la resolución, lugar, fecha y fundamentos legales, así como la firma del juez, magistrado o ministro que las firme.

Para la emisión de una resolución con el carácter de sentencia, es preciso indagar, es decir, averiguar mediante la búsqueda, razonamientos o cuestionamientos. En este mismo orden de ideas la facultad inquisitiva está relacionada de la misma forma con la

investigación o búsqueda de la veracidad de los hechos controvertidos, con la diferencia de que ésta facultad permite realizar todas las diligencias necesarias para llegar a ella.

8. El procedimiento de investigación que realiza la autoridad administrativa de la misma forma que la jurisdiccional se inicia de oficio o a petición de parte de acuerdo a lo establecido por la ley para el efecto, este procedimiento es regido por los siguientes principios: economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe.

La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente como autoridad administrativa y en términos de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente inicia sus funciones a petición de parte mediante la interposición de la queja, en contra de las autoridades fiscales, quienes presuntamente han violado sus derechos.

Derivado de la investigación del procurador quien recaba y analiza la información para emitir una resolución que puede adoptar la forma de recomendación la recomendación es una petición o suplica que en este caso hace el procurador a la autoridad administrativa que consiste en solicitarle que debe observar cuidado o diligencia en determinada cosa y se encuentra basada en el principio constitucional de legalidad por ser emitida por autoridad competente, es decir, quien lo emite está facultada ello, además señala sus características y límites; fundada y motivada, se dice que un acto administrativo está fundado por que en él se establecen los preceptos jurídicos para emitir la recomendación; y motivada porque establece los razonamientos que llevaron a la autoridad a emitir dicha recomendación, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas.

9. Por lo antes expuesto estas resoluciones son documentos públicos, la ley reconoce como documentos públicos aquellos cuya formación está encomendada por la ley dentro de sus límites de competencia aun funcionario público, así como a todos aquellos documentos expedidos por funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones.

Por lo tanto considero que las resoluciones emitidas por el procurador de justicia, son documentos públicos susceptibles de aportarse como medios de prueba ante el tribunal que conozca del asunto por las siguientes consideraciones.

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece que ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es admisible toda clase de prueba, a excepción de la confesional de las autoridades mediante absoluciones de posiciones y la petición de informes.

Por lo arriba señalado indica no existir impedimento legal para otorgarle este valor a las recomendaciones emitidas por la procuraduría de la defensa del contribuyente. Sin embargo, existe la problemática relacionada con la valoración de la misma como prueba documental pública en lo establecido por el artículo 46 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, consiste en que aun cuando se le otorga el valor de prueba plena a los documentos públicos, también señala en el último párrafo que su valoración quedará a la libre apreciación del tribunal.

Entonces aún cuando la presentación de la recomendación ante el tribunal como medio de prueba pueda no realizar prueba plena sobre lo controvertido considero que se debe otorgar el carácter de prueba documental pública, que significaría una aportación al sistema jurídico con la finalidad de que las actuaciones de esta nueva institución genere confianza en los gobernados sobre las instituciones encargadas de la administración pública, así como de la administración de justicia.

10. La creación de nuevas instituciones como la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente su objeto primordial consiste en la procuración de justicia entendiendo como tal la tarea de asegurar el cumplimiento de las normas jurídicas.

11. Así es como llego a la conclusión final que consiste en que realmente puede ser reconocidas las recomendaciones como documentos probatorios y por lo tanto presentarse ante la autoridad jurisdiccional la cual debe pronunciarse sobre ella.

12. Otros aspecto por estudiar a las cuales no son menos importantes es la conveniencia de que la el Procurador del Contribuyente pueda actuar de oficio, realizando revisiones y visitas de forma azarosa a las dependencias para verificar el debido cumplimiento de sus obligaciones así como la correcta aplicación de ley.





## BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA Romero, Miguel. Et. Al. TEORIA DEL ACTO JURIDICO Y OBLIGACIONES. Porrúa. México. 2002.
2. ARRIOJA Vizcaíno, Adolfo. DERECHO FISCAL. 18va. Ed. Temis, México.
3. BIELSA, Rafael. PRINCIPIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. De palma. Aires, Argentina 1966.
4. BORJA Soriano, Manuel. TEORIA GENERAL DE LAS OBLIGACIONES. 4ª Edic. Porrúa. México. 1997.
5. BURGOA, Origuela Ignacio. EL JUICIO DE AMPARO. Porrúa. México 2001.
6. CASTREJON García, E. Gabino. MEDIOS DE DEFENSA EN MATERIA ADMINISTRATIVA FISCAL. Cárdenas Editores. México 2002.
7. CIENFUEGOS Salgado, David. LA PROTECCIÓN CIVIL DE LA PERSONA HUMANA EN MÉXICO. Revista de Investigaciones Jurídicas. Escuela Libre de Derecho. México. 2000.
8. DE PINA, Rafael y CASTILLO LARRAÑAGA, José. DERECHO PROCESAL CIVIL. Porrúa. México. 2000.
9. DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA - Vigésima segunda edición. <http://buscon.rae.es/drae/>.
10. DROMI, Roberto. DERECHO ADMINISTRATIVO. 9ª Ed. Ciencia y Cultura. Buenos Aires Argentina. 2001.
11. ENTRANA Cuesta, Rafael. CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO Tomo I. Tecnos, S.A. Madrid 1965.
12. ESQUIVEL, Vázquez Gustavo A. LA PRUEBA EN EL JUICIO FISCAL FEDERAL. 3ª Ed. Porrúa, México 2000.
13. FLORIS Margadant, S., Guillermo. EL DERECHO PRIVADO ROMANO. 26ª Ed. Editorial. Esfinge. México 2001.
14. FONROU, Guliani. DERECHO FINANCIERO. 6ª Ed. De paloma. Argentina 1997.
15. FRAGA, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. 14ª Ed. Porrúa. México. 1998.

16. GARZA, Sergio Francisco de la. DERECHO FINANCIERO MEXICANO. Porrúa México. 2005.
17. GOMÉZ, Lara Cipriano. TEORIA GENERAL DEL PROCESO. 8ª. Ed. Harla. México 1990.
18. GUTIERREZ Y González, Ernesto. DERECHO DE LAS OBLIGACIONES. 19va. Edic. Edit. Porrúa. México. 2003.
19. HERRERA, Ortiz Margarita. MANUAL DE DERECHOS HUMANOS. Pac. S.A. México 1991.
20. JARICH, Dino. EL HECHO IMPONIBLE (Teoría General del Derecho Tributario Sustantivo). 3ª Ed. Edit. Abeledo-Perrot. Argentina.
21. MARTÍNEZ Morales, Rafael I. DERECHO ADMINISTRATIVO 3ER Y 4º CURSOS. 2a Ed. Colección de Textos Jurídicos Universitarios. México 1997.
22. OJEDA Paullada, Pedro. Revista de Administración Pública. Las Nuevas Procuradurías. Número 97 1998.
23. OLAMENDI Baca, Laura. Et..al. DICCIONARIO LÉXICO DE LA POLÍTICA. Sede Academia de México. México 2000.
24. PÉREZ López, Miguel. ESTUDIOS JURÍDICOS SOBRE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. Porrúa. México. 2002.
25. PINA VARA, Rafael de. DICCIONARIO DE DERECHO. Porrúa. México D. F. 2000. ROJINA Villegas, Rafael. COMPENDIO DE DERECHO CIVIL I. 52ª Ed. Porrúa. México 1988.
26. -----. ELEMENTOS DE DERECHO CIVIL MEXICANO. Vol. I. Porrúa. México. 2002.
27. ROWAT, Ronald. Tr. e. I. Suárez, Pról. de D. Escalante. El Ombudsman: El defensor del Ciudadano. Fondo de Cultura Económica. México. 1973.
28. SAINZ DE BUJANDA, Fernando. EL NACIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA. Facultad de Ciencias Económicas. Argentina, 1986.
29. SANCHEZ Gómez Narciso. PRIMER CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. 4ª Ed. Porrúa. México 2005.
30. SÁNCHEZ Gómez, Narciso. DERECHO FISCAL MEXICANO. 2ª Ed. Porrúa. México. 2001.

31. SERRA Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. 14ª Ed. Porrúa. México. 1998.
32. VENEGAS, Álvarez Sonia. ORIGEN Y DEVENIR DEL OMBUDSMAN ¿UNA INSTITUCIÓN ENCOMIABLE?. Serie G. Estudios doctrinales Número 117, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 1988.
33. ZANOBINI, Guido. CORSO DI DIRITTO AMMINISTRATIVO. Milano. 1996.

## **Legislación**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley General de Sociedades Mercantiles

**Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**

Ley Federal de Procedimiento Administrativo

Ley Federal de Protección al Consumidor

Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

Ley de la Procuraduría de los Pobres de San Luís

Ley de Nacionalidad

Código Fiscal de la Federación.

Código Federal de Procedimientos Civiles.

Reglamento interior de la Secretaría de Gobernación

Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal

## **Hemerografía**

FAIRÉN Guillén, Víctor. EL OMBUDSMAN EN MÉXICO: LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, CON RECUERDOS COMPARTISTAS. Revista de estudios políticos, ISSN 0048-7694, N° 87, 1995. Págs. 9-34 [dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?](http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?)

Ojeda Paullada, Pedro. Revista de Administración Pública. LAS NUEVAS PROCURADURIAS. Número 97.1998.

## **Páginas web**

<http://www.sre.gob.mx>

<http://www.profeco.gob.mx>

<http://www.profepa.gob.mx>

<http://www.sat.gob.mx>

[www.apartados.hacienda.gob.mx/organigramadirectorio.](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/organigramadirectorio)  
[Conatihuana.com/portall/index.php?](http://Conatihuana.com/portall/index.php?)  
[www.nuevoconsultoriofiscal.com.mx](http://www.nuevoconsultoriofiscal.com.mx)

Lunes 4 de septiembre de 2006 DIARIO OFICIAL (Primera Sección)

---

---

## SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

### **DECRETO por el que se expide la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.**

---

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

**VICENTE FOX QUESADA**, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que el Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

#### **DECRETO**

"EL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECRETA:

#### **SE EXPIDE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE.**

**Artículo Único.** Se expide la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, para quedar como sigue:

#### **Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente**

#### **Capítulo I**

#### **Disposiciones Generales**

**Artículo 1.-** La presente Ley es de orden público, de aplicación en todo el territorio nacional y tiene por objeto regular la organización y el funcionamiento de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, a fin de garantizar el derecho de los contribuyentes a recibir justicia en materia fiscal en el orden federal, mediante la asesoría, representación y defensa, recepción de quejas y emisión de recomendaciones en los términos que este mismo ordenamiento establece.

**Artículo 2.-** La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente es un organismo público descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía técnica, funcional y de gestión.

El proyecto de presupuesto de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente será elaborado por la propia Procuraduría, con sujeción a las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y será enviado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su incorporación, en los términos de los criterios generales de política económica, en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Una vez aprobado su presupuesto, la Procuraduría lo ejercerá directamente.

En ningún caso, el presupuesto que se asigne a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente podrá ser inferior al presupuesto que se le haya asignado en el ejercicio inmediato anterior.

**Artículo 3.-** Los servicios que regula esta Ley se prestarán gratuitamente bajo los principios de probidad, honradez y profesionalismo. Tratándose de los servicios de representación a que hace referencia la fracción II del artículo 5, únicamente se proporcionarán cuando el monto del asunto no exceda de treinta veces el salario mínimo del Distrito Federal elevado al año.

Los servicios de representación a que se refiere el párrafo anterior, podrán proporcionarse sin que sea necesario agotar previamente la investigación a que se refiere la fracción III del artículo 5 de esta Ley.

**Artículo 4.-** Los servicios que presta la Procuraduría se otorgarán exclusivamente a petición de parte interesada, por el Procurador de la Defensa del Contribuyente, por los Delegados Regionales y por el número de asesores jurídicos suficiente para satisfacer la demanda, debiendo contar mínimamente con un Delegado y el personal jurídico y administrativo necesario por cada Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Las autoridades fiscales federales y los servidores públicos federales, estatales y municipales que estén relacionados o que posean información o documentos vinculados con el asunto del que conoce la Procuraduría, o que por razones de sus funciones o actividades puedan proporcionar información útil, están obligados a atender y enviar puntual y oportunamente, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la información que les requiera la Procuraduría y la que sea necesaria para el esclarecimiento de los hechos que se investigan. Asimismo, las autoridades fiscales federales estarán obligadas a:

I.- Tener reuniones periódicas con la Procuraduría, cuando ésta se lo solicite, y

II.- Mantener una constante comunicación con el personal de la Procuraduría y, a proporcionarle a ésta, la información relativa a los criterios que respecto al cumplimiento de las obligaciones tributarias y a la aplicación de las normas fiscales, se tenga al interior de las autoridades fiscales, del sentido de las consultas que se le hagan, de los diversos formatos utilizados y su llenado y, en general, de toda la información que requiera la Procuraduría para el cumplimiento de sus funciones.

Las autoridades y los servidores públicos federales, locales y municipales, colaborarán, dentro del ámbito de su competencia, con las funciones y las actividades de la Procuraduría.

El incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley dará lugar a las sanciones que en ella se establecen y, en su caso, a la responsabilidad administrativa que se derive de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Se entiende por autoridades fiscales federales incluso a las coordinadas respecto de los ingresos fiscales de carácter federal, así como a los organismos federales fiscales autónomos, como el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto Nacional del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores.

## **Capítulo II**

### **De las Atribuciones**

**Artículo 5.-** Corresponderá a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente:

I.- Atender y resolver las solicitudes de asesoría y consulta que le presenten los contribuyentes por actos de las autoridades fiscales federales;

II.- Representar al contribuyente ante la autoridad correspondiente, promoviendo a su nombre los recursos administrativos procedentes y en su caso ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ejerciendo las acciones a que haya lugar, deduciendo con oportunidad y eficacia los derechos de sus representados, hasta su total resolución;

III.- Conocer e investigar de las quejas de los contribuyentes afectados por los actos de las autoridades fiscales federales por presuntas violaciones a sus derechos, en los términos de la presente Ley y, en su caso, formular recomendaciones públicas no vinculatorias, respecto a la legalidad de los actos de dichas autoridades;

IV.- Impulsar con las autoridades fiscales de la Federación, una actuación de respeto y equidad para con los contribuyentes, así como la disposición de información actualizada que oriente y auxilie a los contribuyentes acerca de sus obligaciones, derechos y medios de defensa de que disponen;

V.- Promover el estudio, la enseñanza y la divulgación de las disposiciones fiscales, particularmente las relativas a garantías, elementos del acto administrativo, facultades de las autoridades competentes, procedimientos y medios de defensa al alcance del contribuyente;

**VI.-** Instalar el Servicio Profesional de Carrera para los asesores y personal jurídico, tomando como base los principios de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal;

**VII.-** Informar anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de su función y comparecer siempre que sea convocado para ese efecto, ante el Pleno o las Comisiones camerales correspondientes;

**VIII.-** Imponer las multas en los supuestos y montos que en esta Ley se establecen;

**IX.-** Recabar y analizar la información necesaria sobre las quejas y reclamaciones interpuestas, con el propósito de verificar que la actuación de la autoridad fiscal esté apegada a Derecho a fin de proponer, en su caso, la recomendación o adopción de las medidas correctivas necesarias, así como denunciar ante las autoridades competentes la posible comisión de delitos, así como de actos que puedan dar lugar a responsabilidad civil o administrativa de las autoridades fiscales federales;

**X.-** Proponer al Servicio de Administración Tributaria las modificaciones normativas internas para mejorar la defensa de los derechos y seguridad jurídica de los contribuyentes;

**XI.-** Identificar los problemas de carácter sistémico que ocasionen perjuicios a los contribuyentes, a efecto de proponer al Servicio de Administración Tributaria las recomendaciones correspondientes;

**XII.-** Emitir opinión sobre la interpretación de las disposiciones fiscales y aduaneras cuando así se lo solicite el Servicio de Administración Tributaria;

**XIII.-** Emitir su Estatuto Orgánico;

**XIV.-** Convocar y realizar reuniones periódicas con las autoridades fiscales federales, quienes estarán obligadas a participar, cuando así se los solicite la Procuraduría en las reuniones que al efecto se programen, para formularle sugerencias respecto de sus actividades, así como, de advertir o prevenir la comisión de cualquier acto ilegal en perjuicio de una persona o grupo de personas, o de proponerles se eviten perjuicios o se reparen los daños causados a éstos con su ilegal emisión, o por cualquier causa que la justifique. A tales reuniones podrán asistir, e intervenir, en compañía del personal de la Procuraduría, los síndicos, y representantes de colegios profesionales, grupos organizados de consumidores, sindicatos, cámaras empresariales y sus confederaciones y, en general, de grupos de contribuyentes legalmente constituidos, quienes habrán de acreditarse oportunamente ante la Procuraduría;

**XV.-** Fomentar y difundir una nueva cultura contributiva realizando campañas de comunicación y difusión social respecto de los derechos y garantías de los contribuyentes, proponiendo mecanismos que alienten a éstos a cumplir voluntariamente con sus obligaciones tributarias, de las atribuciones y límites de las autoridades fiscales federales, quienes deberán actuar en estricto apego a la legalidad;

**XVI.-** Proponer a la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados modificaciones a las disposiciones fiscales, y

**XVII.-** Las atribuciones que deriven de otros ordenamientos.

Las quejas, reclamaciones o sugerencias que los contribuyentes presenten a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, no constituirán recurso administrativo ni medio de defensa alguno, ni su interposición afectará o suspenderá los plazos, trámites y procedimientos que lleven a cabo las autoridades fiscales y son independientes del ejercicio de los medios de defensa que establecen las leyes.

Las respuestas que emita la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente a los interesados sobre las quejas, reclamaciones y sugerencias que hayan presentado, no crean ni extinguen derechos ni obligaciones de los contribuyentes, así como tampoco liberan de responsabilidad a los servidores públicos, por lo que dichas respuestas no podrán ser impugnadas.

La formulación de quejas y reclamaciones, así como las resoluciones y recomendaciones que emita el Procurador de la Defensa del Contribuyente, no constituyen instancia y no afectarán el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a los afectados conforme a las leyes, ni suspenderán ni interrumpirán sus plazos preclusivos, de prescripción o caducidad, ni afectarán los trámites o procedimientos que lleven a cabo las autoridades fiscales. Esta circunstancia deberá señalarse a los interesados en el acuerdo de admisión de la queja o reclamación.

### **Capítulo III**

## **Estructura y Organización de la Procuraduría**

**Artículo 6.-** La Procuraduría se integra por los siguientes órganos:

- I. El Procurador de la Defensa del Contribuyente;
- II. El Órgano de Gobierno de la Procuraduría;
- III. Delegados Regionales, y
- IV. Asesores jurídicos.

La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente contará con el personal profesional, técnico y administrativo de carrera necesario para la realización de sus funciones, por lo que el número, la organización y las reglas de su operación serán determinadas en el Estatuto Orgánico de la Procuraduría.

**Artículo 7.-** El Procurador de la Defensa del Contribuyente deberá reunir para su designación los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- II. Poseer título y cédula profesional de licenciado en Derecho, o en alguna carrera afín a la materia tributaria;
- III. Contar con experiencia acreditada en materia fiscal, cuando menos por un término de cinco años inmediatos anteriores a su designación;
- IV. No haber ocupado la posición de Secretario o Subsecretario de Estado, o titular de alguna entidad paraestatal en el Gobierno Federal, ni haber sido funcionario del Servicio de Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los últimos tres años previos a su nombramiento;
- V. No haber sido condenado por sentencia irrevocable, por delito intencional que le imponga más de un año de prisión y si se tratare de delito patrimonial cometido intencionalmente, cualesquiera que haya sido la pena, ni encontrarse inhabilitado para ejercer un cargo o comisión en el servicio público, y
- VI. Ser de reconocida competencia profesional y honorabilidad.

**Artículo 8.-** El Procurador de la Defensa del Contribuyente está obligado a:

- I. Velar por el cumplimiento de las funciones de la Procuraduría;
- II. Ejercer con probidad los recursos presupuestales que se le asignen;
- III. Determinar los nombramientos de los asesores;
- IV. Elaborar y presentar al Órgano de Gobierno, para su aprobación, el proyecto de presupuesto de la Procuraduría. Dicha aprobación estará sujeta a las reglas que para el efecto se establezcan en el Estatuto Orgánico;
- V. Emitir las recomendaciones públicas no vinculativas, así como los acuerdos que resulten de los procedimientos que practique;
- VI. Presidir y conducir las sesiones del Órgano de Gobierno;
- VII. Emitir disposiciones o reglas de carácter general y dictar lineamientos y medidas específicas para la interpretación y aplicación de la normatividad de la Procuraduría, así como, para el desarrollo y mejor desempeño de las actividades de la propia Procuraduría;
- VIII. Delegar facultades en los funcionarios de la Procuraduría en los términos del Estatuto Orgánico;
- IX. Ejercer la representación legal de la Procuraduría y, en su caso, otorgar poderes de representación de la misma, en los términos establecidos en el Estatuto Orgánico;
- X. Elaborar el proyecto de Estatuto Orgánico de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, así como de cualquier disposición modificatoria al mismo, y someterla a la aprobación del Órgano de Gobierno;
- XI. Proveer lo necesario en lo administrativo y en la organización del trabajo de la Procuraduría, y



**XII.** Las demás que se determinen en cualquier otra disposición.

Las funciones establecidas en las fracciones IV, VI, VII, IX y X, son indelegables.

**Artículo 9.-** La designación del Procurador de la Defensa del Contribuyente, será realizada por el Senado de la República o, en su caso, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República.

El Procurador de la Defensa del Contribuyente durará en su encargo cuatro años y podrá ser ratificado para un segundo período. Podrá ser destituido y sujeto a responsabilidad por las causas y conforme a las disposiciones aplicables de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, sin perjuicio de la responsabilidad penal en que pudiere incurrir.

El Procurador de la Defensa del Contribuyente, durante el ejercicio de su encargo, no podrá desempeñar ningún otro cargo público, de elección popular, empleo o comisión, salvo que se trate de actividades estrictamente académicas.

**Artículo 10.-** Los asesores jurídicos deberán reunir para su nombramiento, los mismos requisitos que el Procurador, exceptuando las fracciones III y IV del artículo 7, ya que será necesario que cuenten con experiencia acreditada en materia fiscal por un período continuo de dos años inmediato anterior a su nombramiento.

**Artículo 11.-** Los asesores jurídicos están obligados a:

I.- Prestar personalmente el servicio de asesoría, representación y defensa de los contribuyentes que lo soliciten;

II.- Promover ante las autoridades competentes todo lo relativo a la defensa de los intereses de sus representados, haciendo valer acciones, excepciones, incidentes, recursos o cualquier otro trámite o gestión que proceda conforme a derecho y que resulte necesario para una eficaz defensa; no se surtirá la obligación anterior cuando a juicio del asesor jurídico la defensa del interesado resulte legalmente improcedente por no existir bases ni fundamentos para su ejercicio;

III.- Llevar un registro y expediente de control por cada caso que se le presente, desde su inicio, hasta la conclusión total del asunto, y

IV.- Las demás que resulten de la naturaleza de su función, de la disposición de la Ley y las que les sean encomendadas por el Procurador de la Defensa del Contribuyente.

**Artículo 12.-** El Órgano de Gobierno de la Procuraduría es un cuerpo colegiado que se integra de la siguiente manera:

I.- El Procurador de la Defensa del Contribuyente, quien tendrá voto de calidad en caso de empate en las decisiones del Órgano de Gobierno, y

II.- Seis consejeros independientes, los cuales serán designados por el Senado de la República o, en su caso, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

El Senado de la República preservará un adecuado equilibrio al designar a dichos consejeros, tomando en cuenta a los representantes de las principales universidades del país, a los representantes de asociaciones profesionales, así como a las principales cámaras empresariales. Estos nombramientos deberán recaer en personas que cuenten con amplia experiencia en la materia fiscal y contable y quienes por sus conocimientos, honorabilidad, prestigio profesional y experiencia sean ampliamente reconocidos y puedan contribuir a mejorar las funciones de la Procuraduría.

Al aceptar el cargo cada consejero independiente deberá suscribir un documento donde declare, bajo protesta de decir verdad, que no tiene impedimento alguno para desempeñarse como consejero, así como aceptar los derechos y obligaciones derivados de tal cargo.

Los consejeros independientes deberán cumplir para su nombramiento, los mismos requisitos que el Procurador, exceptuando lo dispuesto en la fracción III del artículo 7.

Cada Consejero Independiente tendrá un suplente. El suplente se designará junto con el nombramiento del consejero independiente de que se trate. El cargo de consejero es honorífico y durará en su encargo hasta cuatro años.

El Órgano de Gobierno sesionará de manera ordinaria, cuando menos, una vez cada tres meses y extraordinariamente cuando sea necesario. En ambos casos, se requiere un quórum de mayoría simple de sus integrantes para su funcionamiento, y las resoluciones que adopten para su validez serán tomadas por la mitad más uno de los consejeros presentes con derecho a voto.

Todos los miembros del Órgano de Gobierno tienen derecho de voz y voto.

Las sesiones del Órgano de Gobierno serán convocadas por el Procurador, o mediante solicitud que formulen a éste cuando menos tres de sus miembros. Las demás reglas para el debido funcionamiento del Órgano de Gobierno se establecerán en el Estatuto Orgánico.

**Artículo 13.-** El Órgano de Gobierno tendrá las siguientes atribuciones:

- I.- Analizar y, en su caso, aprobar el proyecto de presupuesto presentado por el Procurador;
- II.- Fijar lineamientos y aprobar los programas anuales de actividades y las políticas de la Procuraduría, así como los lineamientos generales de actuación de ésta y de su Procurador y, velar por el cumplimiento de las reglas del servicio profesional de carrera;
- III.- Aprobar el Estatuto Orgánico de la Procuraduría, en el que se determinará la estructura y funciones de cada unidad u órgano que lo integren, así como el ámbito competencial de cada uno de ellos;
- IV.- Evaluar y, en su caso, aprobar el proyecto de informe anual del Procurador de la Defensa del Contribuyente;
- V.- Determinar las bases y lineamientos para la promoción de la cultura tributaria;
- VI.- Aprobar el nombramiento de los delegados estatales o regionales de la Procuraduría hechos por el Procurador, y
- VII.- Las demás que se establezcan en esta Ley, en el Estatuto Orgánico, o en cualquier otra disposición.

**Artículo 14.-** La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente tendrá un Órgano Interno de Control, cuyo titular será designado por la Secretaría de la Función Pública en términos de lo dispuesto por el artículo 37, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y se auxiliará, en el ejercicio de sus facultades, por los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, designados en los mismos términos.

El Órgano Interno de Control, su Titular y los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, desarrollarán sus funciones conforme a las atribuciones que les confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y otros ordenamientos jurídicos aplicables de conformidad con el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.

## **Capítulo IV**

### **Presentación, Tramitación y Resolución de Quejas o Reclamaciones**

**Artículo 15.-** Los procedimientos que se sigan ante la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente deberán ser breves, sin más formalidad que la de precisar con objetividad la pretensión del contribuyente.

El personal de la Procuraduría tiene la obligación de manejar de manera confidencial la información y documentación relativa a los asuntos de su competencia.

Tanto el Procurador de la Defensa del Contribuyente como los Delegados Regionales tendrán fe pública para certificar la veracidad de los hechos en sus actuaciones.

En todos los casos que se requiera se levantará acta circunstanciada de las actuaciones de la Procuraduría.

**Artículo 16.-** Cualquier persona podrá presentar quejas o reclamaciones para denunciar presuntas ilegalidades contra sus derechos tributarios y acudir ante las oficinas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente para presentarlas, ya sea directamente o por medio de representante.

Las quejas o reclamaciones deberán presentarse por escrito, utilizando para estos efectos cualquier medio, inclusive por la página electrónica que establezca la Procuraduría para tal fin, salvo casos urgentes calificados por el Procurador de la Defensa del Contribuyente o, en su caso, por los Delegados Regionales, en que podrán formularse por cualquier medio de comunicación.

**Artículo 17.-** El Procurador de la Defensa del Contribuyente o, en su caso, los Delegados Regionales, pondrán a disposición del público en general formularios que faciliten los trámites que estén bajo su esfera de atribuciones y, en todo caso, orientarán a los interesados sobre su contenido, auxiliándolo para requisitarlo.

En todos los casos que se requiera, se levantará acta circunstanciada de las actuaciones de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

**Artículo 18.-** La presentación de la queja o reclamación a que se refiere la fracción III del artículo 5, podrá hacerse en cualquier tiempo, a menos que, el acto que se reclame de las autoridades fiscales federales vaya a ser objeto de defensa contenciosa por la Procuraduría, en términos de la fracción II del artículo 5, caso en el cual la queja para efectos de la recomendación que le precediera, deberá presentarse a más tardar dentro de los 15 días hábiles siguientes al en que surta efectos la notificación del acto o resolución a impugnarse con el apercibimiento de que, si no se presenta en el término antes indicado, se tendrá por no presentada.

Cuando la queja o reclamación sea notoriamente improcedente o infundada, será rechazada de inmediato, debiendo comunicarse por escrito en el término de cinco días hábiles al quejoso o reclamante.

Cuando la queja o reclamación no corresponda de manera ostensible a la competencia de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, ésta deberá notificar la incompetencia al quejoso o reclamante en el término de cinco días hábiles siguientes a la presentación de la queja o reclamación.

Cuando los quejosos o reclamantes no puedan identificar a las autoridades o servidores públicos, cuyos actos u omisiones consideren haber afectado sus derechos, el escrito que contenga la queja o reclamación será admitido, si procede, bajo la condición de que se logre dicha identificación en la investigación posterior de los hechos, siempre que no se esté en el supuesto a que se refiere la fracción II del artículo 5 de la presente Ley, en cuyo caso se tendrá por no presentada la queja o reclamación.

Si de la presentación de la queja o reclamación no se deducen los elementos que permitan la intervención de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, ésta dentro del término de tres días siguientes a su presentación, requerirá al quejoso o reclamante, para que haga la aclaración respectiva, con el apercibimiento de que si en el término de tres días contados a partir del día siguiente a que surta efectos su notificación, no subsana la omisión requerida, se tendrá por no presentada.

**Artículo 19.** En caso de ser procedente o habiéndose cumplido los requisitos omitidos, se emitirá auto de admisión dentro de los tres días siguientes a la presentación de la queja o reclamación; en dicho acuerdo se requerirá a las autoridades señaladas como responsables para que en el término de tres días hábiles siguientes al que surta efectos su notificación, rindan un informe sobre los actos que se les atribuyan en la queja o reclamación.

En casos urgentes y para la mejor eficacia de la notificación, el Procurador de la Defensa del Contribuyente o en su caso los Delegados Regionales, podrán ordenar que ésta se realice a las autoridades responsables por la vía electrónica.

En el informe que rindan las autoridades, se deberán hacer constar los antecedentes del asunto, los fundamentos y motivaciones de los actos reclamados, si efectivamente éstos existieron, debiendo acompañar copia certificada de las constancias que sean necesarias para apoyar dicho informe. El interesado deberá cubrir previamente el pago de los derechos respectivos por la expedición de tales copias certificadas.

Las resoluciones deben ser notificadas a más tardar dentro del día siguiente al que se hubiesen pronunciado, y se asentará la razón que corresponda inmediatamente después de dicha resolución.

**Artículo 20.-** Para el trámite de la queja o reclamación, cuando se requiera una investigación, la Procuraduría tendrá las siguientes atribuciones:

I.- Solicitar a las autoridades o servidores públicos a los que se imputen violaciones de derechos de los contribuyentes, la presentación del informe a que se refiere el artículo anterior, así como la documentación adicional, y

II.- Efectuar todas las demás acciones que conforme a derecho juzgue convenientes para el mejor conocimiento del asunto y acreditamiento de las quejas o reclamaciones.

**Artículo 21.-** Las pruebas que se presenten, tanto por los interesados como por las autoridades o servidores públicos a los que se imputen las violaciones, o bien las que de oficio se requieran o practiquen, serán valoradas en su conjunto, de acuerdo con los principios de valoración de la prueba en los términos de los artículos 130 y 234 del Código Fiscal de la Federación, a fin de que puedan producir convicción sobre los hechos materia de la queja o reclamación.

Las conclusiones del expediente, que serán la base de las recomendaciones, estarán fundamentadas exclusivamente en la documentación y pruebas que obren en el propio expediente.

## **Capítulo V**

### **De los Acuerdos y Recomendaciones**

**Artículo 22.-** El Procurador de la Defensa del Contribuyente podrá dictar:

I.- Acuerdos de trámite, para que las autoridades fiscales federales aporten información o documentación, salvo aquella que la Ley considere reservada o confidencial;

II.- Recomendaciones no imperativas para la autoridad o servidor público a la que se dirija, y

III.- Acuerdos de no responsabilidad.

**Artículo 23.-** Dentro de los cinco días siguientes a la recepción del informe de las autoridades responsables a que se refiere el artículo 19 de esta Ley, la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, formulará una recomendación, analizando los hechos, los argumentos y pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas, a fin de determinar si las autoridades o servidores han violado o no los derechos de los afectados, al haber incurrido en actos u omisiones ilegales; señalando, en su caso, las prácticas en que hubieren incurrido las autoridades responsables.

En la recomendación, se propondrán las medidas correctivas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos, y si procede, la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado.

La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente en sus actuaciones tomará en cuenta tanto la buena fe que la Ley presume en los contribuyentes, como el interés público que existe en la recaudación de los tributos.

**Artículo 24.-** En caso de que no se comprueben las irregularidades imputadas, la Procuraduría en el término de cinco días, después de recepcionado el informe de las autoridades responsables, dictará acuerdo de no responsabilidad.

**Artículo 25.-** La recomendación será pública y no tendrá carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirija y, en consecuencia, no podrá por sí misma anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o reclamación.

Una vez recibida la recomendación, la autoridad o servidor público de que se trate informará, dentro de los tres días hábiles siguientes al que surta efectos su notificación, si acepta o no dicha recomendación.

En caso de no aceptar o aceptar parcialmente la recomendación formulada, la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente procederá de acuerdo a lo dispuesto por la fracción II del artículo 5 de la presente Ley.

En caso de aceptar la recomendación, entregará, dentro de los diez días hábiles siguientes, las pruebas que acrediten de que ha cumplido con la recomendación. Dicho plazo podrá ser ampliado por una sola vez por igual término cuando la naturaleza de la recomendación así lo amerite y lo autorice el Procurador de la Defensa del Contribuyente o los Delegados Regionales.

En contra de las recomendaciones, acuerdos o resoluciones definitivas de la Procuraduría no procede ningún recurso.

**Artículo 26.-** La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente estará obligada a entregar las pruebas que resulten necesarias a la autoridad a quien se dirigió una recomendación, con el objeto de que dicha autoridad cuente con los elementos necesarios para cumplimentar, en todo caso, la recomendación de que se trate.

**Artículo 27.-** Las recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad se referirán a casos concretos; las autoridades no podrán aplicarlos a otros casos por analogía o mayoría de razón.

## Capítulo VI

### De las Sanciones

**Artículo 28.-** Los servidores públicos de las autoridades fiscales federales serán sancionados:

I.- Con entre cinco y diez salarios mínimos vigentes en el Distrito Federal, elevados al mes cuando:

1.- No rindan el informe requerido en el plazo y términos establecidos, o no acompañen los documentos a que se refiere el Artículo 19 de esta Ley, cuando el interesado haya cubierto los derechos respectivos, o no entreguen los documentos o den los datos adicionales solicitados por la Procuraduría.

2.- No informen dentro de los términos a que se refieren los párrafos segundo y cuarto del artículo 25 de esta Ley, si en su caso, aceptan la recomendación emitida por la Procuraduría;

II Con entre veinte y treinta salarios mínimos del Distrito Federal, elevados al mes cuando no asistan a las reuniones periódicas establecidas en la fracción XIV del artículo 5;

III.- Será motivo de responsabilidad administrativa en términos de lo dispuesto por el artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, cuando los servidores públicos de las autoridades fiscales federales se nieguen a cumplir la recomendación que se les dirija, siempre que el contribuyente logre, mediante el ejercicio de acciones administrativas o contenciosas, que el acto que fue objeto de la intervención de la Procuraduría sea declarado nulo por ausencia total de fundamentación o motivación mediante resolución definitiva.

La imposición de las multas estará a cargo del Procurador de la Defensa del Contribuyente, y de los Delegados Regionales en el ámbito de su competencia. El Procurador podrá delegar esta facultad a otros servidores públicos de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

### TRANSITORIOS

**ARTÍCULO PRIMERO.-** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**ARTÍCULO SEGUNDO.-** El Ejecutivo Federal deberá prever los recursos para la creación y funcionamiento de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

**ARTÍCULO TERCERO.-** La elección del primer Procurador de la Defensa del Contribuyente deberá hacerse dentro de los treinta días siguientes al inicio de vigencia de esta Ley. Dentro de los siguientes cuarenta y cinco días hábiles a su elección, deberá constituirse el Órgano de Gobierno de la Procuraduría, órgano que deberá expedir su Estatuto Orgánico a más tardar dentro de treinta días siguientes a su constitución. La Procuraduría deberá estar operando y funcionando, a más tardar dentro de los siguientes ciento veinte días al inicio de la vigencia de la presente Ley.

**ARTICULO CUARTO.-** El Procurador es el responsable del proceso de constitución de la Procuraduría, se le faculta para decidir sobre cualquier obstáculo o imprevisto que impida o retrase el proceso de creación y constitución de la Procuraduría, referido en el artículo anterior, debiendo en la primera sesión del Órgano de Gobierno, llevada a cabo después de tomada la decisión, ponerla a consideración de éste para que, en su caso la ratifique.

**ARTICULO QUINTO.-** El Procurador gestionará ante las instituciones que correspondan, la propuesta para la designación de los Consejeros independientes.

**ARTICULO SEXTO.-** De acuerdo con la fracción XIV del artículo 5 de esta Ley, las personas que al inicio de las operaciones de la Procuraduría tengan el carácter de síndicos, podrán solicitar su registro ante ésta.

México, D.F., a 26 de abril de 2006.- Dip. **Marcela González Salas P.**, Presidenta.- Sen. **Enrique Jackson Ramírez**, Presidente.- Dip. **Marcos Morales Torres**, Secretario.- Sen. **Micaela Aguilar González**, Secretaria.- Rúbricas."

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a veintinueve de agosto de dos mil seis.- **Vicente Fox Quesada**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Carlos María Abascal Carranza**.- Rúbrica.

