



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL

**“LA PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL
CONTRIBUYENTE, UNA INSTITUCIÓN GARANTE DEL
DERECHO DE ACCESO A LA DEFENSA EN EL ÁMBITO
FISCAL MEXICANO”**

TESIS

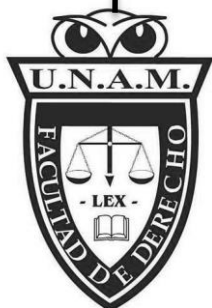
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN
DERECHO

PRESENTA

ROBERTO DANIEL TREJO MENDOZA

ASESORA

MTRA. BLANCA ALICIA MENDOZA VERA



CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX. 2018.



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 esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y
FINANZAS PÚBLICAS.

Cd. Universitaria, Cd. Mx. 07 de febrero de 2018.

LIC. IVONNE RAMÍREZ WENCE
DIRECTORA GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
Presente.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **C. ROBERTO DANIEL TREJO MENDOZA** con número de cuenta 30713223-7, bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis titulada "**LA PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE, UNA INSTITUCIÓN GARANTE DEL DERECHO DE ACCESO A LA DEFENSA EN EL ÁMBITO FISCAL MEXICANO**", bajo la asesoría de la MTRA. **BLANCA ALICIA MENDOZA VERA**.

Con fundamento en los artículos 8º fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los siete meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Atentamente
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Directora.

DRA. MARGARITA PALOMINO GUERRERO
DIRECTORA
UNIDAD DE DERECHO
SEMINARIO
DE
DERECHO FISCAL

*“Aprendí que el coraje no es la ausencia del miedo,
sino el triunfo sobre él.*

*El hombre valiente no es el que no siente miedo,
sino aquel que conquista ese miedo”.*

Nelson Mandela

Dedicatoria

A mis abuelos Arcadio † y Natalia †, les dedico el presente trabajo por ser los pilares de una gran familia, por todo el afecto, por los principios y valores que inculcaron a sus hijas, mismos que forjaron el carácter, empuje y determinación que hoy permanecen en todos sus nietos.

Dedico también con especial cariño la presente tesis, a nuestra generosa Universidad, que nos brinda la oportunidad de superarnos, de crecer a través del conocimiento y humanismo, y que hoy por hoy es orgullo nacional y referente de nuestro país en el mundo.

AGRADECIMIENTOS

A mis padres, agradezco enormemente el trabajo y sacrificio que durante años han realizado para brindarnos a mi hermana y a mí la oportunidad de un mejor futuro, por nunca escatimar esfuerzos ni gastos para nuestra superación y bienestar, reconozco la gran labor que como padres han realizado y por haber hecho de mí un hombre de bien.

A mi mamá Carolina Mendoza Vera, por ser una madre ejemplar, por todo el sacrificio, por sus consejos, apoyo, comprensión y amor, por ser guía y pilar de todas y cada una de las etapas de mi vida, por todo el empeño que desde siempre has dedicado a mi educación, por cuidarme y sobre todo por nunca dejar de creer en mí.

A mi padre, J.F. Roberto Trejo García, por proporcionarme los medios para poder seguir adelante, por enseñarme el valor de la responsabilidad, honestidad y el trabajo duro, por ser ejemplo de dedicación y compromiso, por nunca rendirte y porque a pesar de haber tenido una vida difícil, de carencias, de ser sostén de tu casa desde temprana edad y de no haber tenido las mejores oportunidades, has dado tu mejor esfuerzo para darnos las bases de una vida mejor y demostrar a tu manera el cariño y orgullo que sientes por tu familia.

A mi hermana, Claudia Renata Trejo Mendoza, por ser incondicional, motivarme a ser mejor día a día, por todo el cariño y apoyo que con tú particular forma de ser me demuestras constantemente, por estar siempre dispuesta a ayudarme y porque sin tú colaboración no hubiera sido posible la culminación de este trabajo, quiero que sepas que te admiro porque, en ocasiones has sido tu quien me pone el ejemplo a seguir, por tu madurez y perseverancia.

A mi tía, profesora y asesora Blanca Alicia Mendoza Vera por ser ejemplo de vocación y entrega al derecho y a la docencia, por nunca rendirte y empujarme incansablemente a conseguir mis metas, por demostrarme que la única forma de progresar es estudiando y trabajando y que siempre sabrá mejor lo conseguido con esfuerzo y rectitud, por demostrar que cada tropiezo es una oportunidad de ser mejor, por todo tu apoyo, sin el cual no habría podido concluir este trabajo.

A mi tío Tito por estar presente siempre que las cosas han sido duras.

A mis tíos Lucila y “Chiquis” por siempre confiar en mí, por su cariño sus enseñanzas y la fe que jamás dejaron de tener.

A mis primos Blanca del Carmen y Tito Alejandro por todo el apoyo y comprensión, porque sé que a pesar de todo, siempre puedo contar con sus consejos y agradezco por haber tenido la oportunidad de crecer junto a ustedes.

A mis primos Jorge, Rafa, Mire y Carlos gracias por formar parte de mi vida, por no dudar ni un segundo en apoyarme a superar los tropiezos y momentos complicados que he atravesado.

A toda mi familia que de manera directa o indirecta, han estado presentes en mis triunfos, fracasos y cuando más los he necesitado

A la Facultad de Derecho y sus profesores por dirigir sus esfuerzos, trabajo y conocimientos para dotar al país de profesionistas preparados que desde sus trincheras trabajan por un mejor país, y así devolver a nuestro México y a nuestra Universidad un poco de lo que nos brindan y por compartir en cada clase, un poco de su experiencia, de su vida y de su esencia.

A la Comisión Nacional de Protección Social en Salud, por brindarme la oportunidad de comenzar mi desarrollo profesional, por todo el aprendizaje y por los buenos amigos y maestros que en ella he conocido.

**LA PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE, UNA
INSTITUCIÓN GARANTE DEL DERECHO DE ACCESO A LA DEFENSA EN EL
ÁMBITO FISCAL MEXICANO.**

INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO I	
EL ESTADO MEXICANO	1
1. Concepto.	1
1.1. Elementos.	4
1.1.1 Pueblo o Población.	5
1.1.2. Territorio.	7
1.1.3. Gobierno.	10
2. Los órdenes de gobierno en México.	12
2.1. Orden de gobierno General o Nacional.	13
2.2. Orden de Gobierno Federal.	14
2.3. Orden de Gobierno Local.	16
2.3.1. Los Estados.	17
2.3.2. La Ciudad de México.	20
2.4. El Municipio.	22
3. Las funciones públicas en el Estado Mexicano.	24
3.1. El Poder Legislativo.	25
3.2. El Poder Ejecutivo.	26
3.3. El Poder Judicial.	26
3.4. Otros órganos.	27
3.4.1. Los órganos constitucionales autónomos.	27
3.4.2. Los organismos no sectorizados.	29

CAPITULO II

LOS DERECHOS HUMANOS	34
1. Concepto.	35
2. Clasificación	36
3. Los Derechos Humanos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	40
3.1. El reconocimiento de los Derechos Humanos en México.	41
3.2. Principios.	42
3.2.1. Parámetro de Control de Regularidad Constitucional.	42
3.2.2. Principio de Control de Convencionalidad.	55
4. Interpretación de normas en materia de Derechos Humanos.	61
4.1. Método de interpretación conforme.	62
4.2. Método de interpretación a favor de las personas.	66
5. Las autoridades como sujetos obligados en materia de Derechos Humanos.	69
5.1. Concepto de autoridad.	70
5.2. Obligaciones de las autoridades en materia de Derechos Humanos.	71
5.2.1. Obligación de promoverlos.	73
5.2.2. Obligación de respetar los Derechos Humanos.	75
5.2.3. Obligación de proteger los Derechos Humanos.	75
5.2.4. Obligación de garantizar los Derechos Humanos.	77
5.3. Principios que deben cumplirse.	78
5.3.1. Principio de Universalidad.	78
5.3.2. Principio de Indivisibilidad.	81
5.3.3. Principio de Interdependencia.	81
5.3.4. Principio de Progresividad.	82

6. Suspensión y restricción de los Derechos Humanos.	83
--	----

CAPÍTULO III.

LA PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE 88

1. Proceso de creación.	88
1.1. Primera iniciativa de creación en el Código Fiscal de la Federación.	89
1.1.1. Dictamen.	89
1.1.2. Decreto.	90
1.1.3. Aprobación del Decreto.	96
1.1.4. Acción de Inconstitucionalidad.	98
2. Concepto.	114
3. Naturaleza	116
4. Organización de la Procuraduría.	125
4.1 Titular.	126
4.2. Órgano de Gobierno.	127
4.3. Subprocuradurías.	131
4.4. Delegaciones	136
4.5. Asesores Jurídicos	136
5. Funciones	137
5.1. Funciones de la Procuraduría.	139
5.2. Funciones de los Órganos de la Procuraduría de la defensa del Contribuyente.	142
5.3. Funciones de su Titular.	143
5.4. Funciones del Órgano de Gobierno de la Procuraduría de la defensa del Contribuyente.	145

5.5. Funciones de las Subprocuradurías.	147
5.5.1. Funciones comunes de las Subprocuradurías.	147
5.5.2. Facultades o funciones específicas de las Subprocuradurías	148
5.5.2.1. Subprocuraduría General	148
5.5.2.2. Subprocuraduría de Análisis Sistémico y Estudios Normativos	152
5.5.2.3. Subprocuraduría Asesoría y Defensa del Contribuyente.	155
5.5.2.4. Subprocuraduría Protección de los Derechos de los Contribuyentes.	157
5.5.2.5. Subprocuraduría Cultura Contributiva y Coordinación Regional.	158
5.6. Clasificación de las Funciones de la Procuraduría:	160

CAPÍTULO IV

LA PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE COMO INSTITUCIÓN GARANTE DEL DERECHO DE ACCESO A LA DEFENSA EN EL ÁMBITO FISCAL MEXICANO.

1. .La relación jurídico-tributaria.	169
1.1. Los sujetos pasivos o contribuyentes.	169
1.2. Los sujetos activos de la contribución	171
1.3. Otros sujetos obligados en materia fiscal.	172
2. Los Derechos Humanos de los Contribuyentes y demás sujetos obligados en materia fiscal.	176
2.1 El Derecho Humano a la Impartición de Justicia	180
2.1.1. Base Constitucional	180
2.1.2. Concepto.	186

2.1.3. Alcances	186
2.1.4. Principios	189
2.1.5. Etapas	191
3. El ejercicio del derecho de acceso a la defensa a través de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.	192
3.1. Objeto y Fines de la PRODECON.	193
3.1.1. Objeto.	193
3.1.2. Fines	194
3.2. Funciones de la PRODECON, en materia del derecho humano de acceso a la defensa.	194
3.3. Quiénes pueden acudir a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.	194
3.4. Autoridades en relación con los que puede actuar la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.	196
4. Procedimientos en los que interviene la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, en materia del derecho humano de acceso a la defensa.	199
4.1. Asesoría	200
4.1.1. Concepto	201
4.1.2. Unidad Administrativa competente para prestar el Servicio de Asesoría	202
4.1.3. Trámite	202
4.2. Representación legal y defensa.	204
4.2.1. Concepto.	205
4.2.2. Unidad Administrativa competente para prestar el Servicio de Representación Legal y Defensa	206
4.2.2.1. Funciones	207

4.2.2.2. Calidad con la que interviene.	207
4.2.2.3. Obligaciones de la PRODECON y de los solicitantes.	207
4.2.2.3.1. Obligaciones a cargo de la Procuraduría.	207
4.2.2.3.2. Obligaciones a cargo de los solicitantes defendido.	208
4.3. Tramite	209
4.4. Medios de defensa en los que puede intervenir la PRODECON	212
4.4.1. Recursos Administrativos.	217
4.4.1.2. Recurso de Revocación.	217
4.4.1.3. Recurso de Inconformidad	219
4.4.2 Juicio Contencioso Administrativo	219
4.4.3. Juicio de Amparo	220
5. Instancias no jurisdiccionales	222
5.1. Quejas y Reclamaciones	223
5.1.1. Concepto	224
5.1.2. Trámite	225
5.2. Acuerdos Conclusivos	229
5.2.1. Concepto	231
5.2.2. Unidad Competente para tramitarlos.	231
5.2.3. Trámite	232
6. Logros de la Procuraduría en materia del derecho de acceso a la defensa.	233
7. Perspectivas	242
CONCLUSIONES	246
BIBLIOGRAFÍA	254

INTRODUCCIÓN

En el entorno mundial actual, el respeto y salvaguarda de los derechos humanos ha tenido gran auge en el último siglo, dichos derechos, han sido reconocidos en los ordenamientos fundamentales de la gran mayoría de los países desarrollados y en vías de desarrollo.

En el panorama actual es primordial para garantizar un armónico desarrollo social de las naciones la promoción y preservación de un mínimo de derechos para todos sus habitantes.

Uno de los derechos fundamentales que se han consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el derecho de acceso a la justicia.

Para proteger los Derechos Fundamentales de las personas, el Estado Mexicano cuenta con entidades garantes como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, sin embargo, existe un sector de la población muy importante, tan importante que merece un tratamiento especializado, ese fragmento de la sociedad, es el correspondiente a los pagadores de impuestos cuya trascendencia se debe a que, en gran parte, forman una de las principales fuentes de ingresos para la nación.

El fisco, es la rama encargada de recaudar las contribuciones que el Estado utilizará para sufragar el gasto público y debe actuar, bajo un régimen legalmente establecido, mismo que otorga a las autoridades fiscales un ámbito de actuación para revisar y controlar el cumplimiento eficaz de las obligaciones fiscales de los contribuyentes.

No obstante, la recaudación, ha sido una labor de difícil realización, pues los contribuyentes, generalmente se rehúsan a cumplir cabalmente con el pago de las contribuciones a su cargo y con las demás obligaciones que les corresponden, en gran parte por la mala reputación existente en torno al destino de los recursos recaudados, así como por la complejidad de la normativa fiscal que limita la comprensión de los preceptos legales para la generalidad de la población, razones que ha propiciado un distanciamiento significativo entre autoridades y gobernados.

En miras para alcanzar un sistema tributario que logre mayor certeza jurídica, justicia fiscal de fondo, transparencia, fácil acceso y economía en el contexto de una mejor relación con la Administración Tributaria, surge un ente protector de las garantías de los causantes, mismo que a pesar de ser relativamente nuevo, en corto tiempo ha tomado fuerza y protagonismo en el ámbito nacional al erigirse en el ámbito tributario como ombudsperson de los contribuyentes que hace frente a las posibles transgresiones que autoridades fiscales cometen en contra de los gobernados.

Desde el 1 de septiembre de 2011, fecha en que la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente entró en funciones, los pagadores de impuestos cuentan con un organismo especializado, autónomo y gratuito que los protege y defiende ante actos de las autoridades fiscales federales que vulneran sus derechos. Esta protección y defensa se realiza a través del ejercicio de sus varias atribuciones tales como: Asesoría, Representación y Defensa Legal, Investigación de Problemas Sistémicos, procedimiento de Acuerdos Conclusivos y, por supuesto, a través de sus atribuciones como Ombudsman del contribuyente mediante el procedimiento de Quejas y Reclamaciones.

Con la creación de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (PRODECON), los pagadores de impuestos, cuentan hoy en día con una institución, especialmente facultada para la protección de sus derechos, que nivela las fuerzas estatales que en ocasiones vulneran la esfera jurídica de los sujetos obligados.

El Ombudsman fiscal propone soluciones más accesibles y oportunas para los conflictos fiscales, mediante la promoción de procedimientos innovadores y de vanguardia, caracterizados por ser de rápido y fácil acceso para quienes sostienen el gasto público de México.

La Procuraduría Federal de la Defensa del Contribuyente que se creó con el afán de proteger al que es uno de los derechos fundamentales más antiguos y en nuestra opinión, de los más importantes, el derecho de acceso a la justicia, derecho que representa un gran avance para el pacífico desarrollo de la actual vida en sociedad,

pues implica la desaparición de la auto tutela, por la instauración de la posibilidad y derecho de las personas, para acudir ante órganos imparciales, sean o no jurisdiccionales, para dirimir sus conflictos o la legalidad de los actos de las autoridades que consideren, les causan agravio.

Sumado al establecimiento de órganos imparciales que resuelven conflictos emergentes de la relación tributaria, la Procuraduría Federal de la Defensa del Contribuyente, constituye un gran avance en términos de la protección del derecho fundamental y humano de acceso a la defensa, pues es un organismo público descentralizado no sectorizado que brinda a los contribuyentes de manera gratuita ágil y sencilla servicios de asesoría y consulta, defensoría, representación y seguimiento a los procedimientos de queja o reclamación contra actos de las autoridades fiscales federales que vulneren los derechos de los contribuyentes.

Dicho lo anterior, la presente investigación, se basa en el análisis integral de la Procuraduría Federal de la Defensa del Contribuyente, su regulación, sus logros, su naturaleza, su relación con la organización estatal, los beneficios que este organismo brinda a los contribuyentes, como es que facilita el cumplimiento de las obligaciones tributarias, la manera en que interviene en la solución de diversas controversias con las autoridades fiscales y sobre todo porque se considera garante de derechos humanos y fundamentales específicamente del derecho de acceso a la justicia.

El presente trabajo, consta de cuatro capítulos, el Capítulo I, se titula “El Estado”, tomado como base por ser este quien ostenta el poder público y la obligación de garantizar los derechos de las personas, además de ser también depositario de las funciones del poder.

El Capítulo II, se denomina “Los Derechos Humanos”, en este se introduce la teoría de los derechos fundamentales que se encuentran reconocidos en la carta magna y en los tratados internacionales, todos encaminados a proteger la dignidad humana.

Una vez iniciado el estudio de los Derechos Humanos, toca el turno en el Capítulo III, “La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente”, apartado dedicado al análisis y descripción de los aspectos generales, la creación, naturaleza y funciones de la Procuraduría de la defensa del Contribuyente.

Por último, en el Capítulo IV “La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente como Institución Garante del Derecho de Acceso a la Defensa en el ámbito Fiscal Mexicano”, se aborda en específico la relación del derecho humano de acceso a la justicia con las funciones y naturaleza de la procuraduría, en este, se describe cómo es que el actuar de este organismo descentralizado, ejerce sus funciones y porque es considerado ombudsman, así como una análisis de sus logros y perspectivas encaminadas a la protección y salvaguarda de los derechos de los pagadores de impuestos.

Todo lo anterior, nos permite concluir que este relativamente nuevo ente protector de los derechos humanos de los contribuyentes, trabaja y se crea en beneficio de los contribuyentes más vulnerables, evitando que sean despojados de sus recursos y tutelando la conservación de un estado de bienestar mínimo; piedra angular de la labor del Ombudsperson de los contribuyentes, lo que hace de esta Procuraduría una importante institución que reduce la brecha existente entre los sujetos obligados y las autoridades.

CAPITULO I

“EL ESTADO MEXICANO”

1. Concepto. 1.1. Elementos. 1.1.1 Pueblo o Población. 1.1.2. Territorio. 1.1.3. Gobierno. 2. Los órdenes de gobierno en México. 2.1. Orden de gobierno General o Nacional. 2.2. Orden de Gobierno Federal. 2.3. Orden de Gobierno Local. 2.3.1. Los Estados. 2.3.2. La Ciudad de México. 2.4. El Municipio. 3. Las funciones públicas en el Estado Mexicano. 3.1. El Poder Legislativo. 3.2. El Poder Ejecutivo. 3.3. El Poder Judicial. 3.4. Otros órganos. 3.4.1. Los órganos constitucionales autónomos. 3.4.2. Los organismos no sectorizados.

Los seres humanos que habitan en un espacio determinado tienen o por lo menos deben tener una idea de que esa posibilidad de encontrarse en ese espacio les impone el deber de vivir de manera organizada y se respetan los derechos de los demás.

Es entonces, cuando surge para ellos una cierta concepción de lo que es el Estado, al que de manera común ven como una autoridad a la que deben o tienen que obedecer, pero que también debe protegerlos y garantizarles diversos y variados derechos.

Lo anterior ha llevado a analizar al Estado desde diversos puntos de vista por parte de los estudiosos, entre ellos, los juristas, quienes han elaborado innumerables definiciones respecto del mismo, las cuales es trascendente conocer para efectos de este trabajo, en virtud de que como se verá más adelante la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente es uno de los órganos en los que el Estado, ha depositado el ejercicio de funciones específicas que corresponden al mismo.

1. Concepto

Gramaticalmente, el Estado se define como el conjunto de los órganos de gobierno de un país soberano o como la porción de territorio cuyos habitantes se rigen por

leyes propias, aunque estén sometidos en ciertos asuntos a las decisiones de un gobierno común.¹

A pesar de que la definición anterior proporciona una idea de lo que se puede idealizar como Estado, “para la elaboración del concepto del estado, hay que tomar en consideración, elementos de diversa índole: por un lado los datos reales, de hecho obtenidos por la observación empírica y por la comparación entre formas históricas del Estado; por otro, la depuración y síntesis de esos datos y el intento de penetrarlos e interpretarlos para lograr una clara representación mental de la realidad política y finalmente, la apreciación valorativa de esa realidad que apunte por lo menos su dimensión axiológica”.²

Es así que, R. Carré de Malberg sostiene que “...los estados in concreto, [son] una comunidad de hombres fijada sobre un territorio propio y que posee una organización de la que resulta para el grupo, considerado en sus relaciones con sus miembros, una potestad superior de acción, de mando y de coerción”.³

Por su parte, González Uribe,⁴ formula una definición descriptiva del Estado, al señalar que es:

1. “Una Sociedad Humana,
2. Establecida permanentemente en un territorio,
3. Regida por un poder supremo,
4. Bajo un orden jurídico,
5. Y que tiende a la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana.”

Andrés Serra Rojas, lo define como “el orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada, en un ente público superior, soberano y coactivo.”⁵

¹ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Disponible en: <http://dle.rae.es/?id=GjqhajH>

² González Uribe, Héctor, *Teoría Política*, 16ª edición, México, Porrúa, 2010, p. 153

³ Carré de Malberg, Raymond, *Teoría General del Estado*, 2ª edición, México, Facultad de Derecho UNAM, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 126.

⁴ González Uribe, Héctor, Op. cit. nota 2, p. 162

⁵ Serra Rojas, Andrés, *Teoría General del Estado*, 11ª edición, México, Porrúa, 1990, p. 167

Eduardo García Máynez señala por su parte que “es la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio”.⁶

Francisco Porrúa Pérez dice que “es una sociedad humana establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, que es creado, definido y aplicado por un poder soberano, para obtener el bien público temporal, formando una institución moral y jurídica”.⁷

Agustín Basave Fernández del Valle, propone definirlo como la “agrupación política soberana, geográficamente localizada y organizada teleológicamente respecto del bien público temporal”.⁸

J. Eduardo Andrade Sánchez, dice que se puede definir “como la forma de política de organización el poder de manera centralizada, con personalidad jurídica reconocida y dotado de autonomía”.⁹

Como se observa, los autores mencionados definen al Estado, desde los diversos ángulos que lo analizan; es así que cuando lo estudian como el vigilante, regulador y casi creador de la riqueza social, lo hacen desde un punto de vista económico; si en cambio, analizan las reglas teóricas y prácticas del buen gobierno, contemplan su aspecto político y si el objeto que estudian son las normas a las cuales se apega su actividad estatal, mismas a las que se someten los gobernados, entonces analizan su aspecto jurídico y es este la base de los conceptos que de él formulan.

Con base en las definiciones anteriores, puede decirse que el Estado, es un conglomerado humano establecido en un territorio y sometido a un órgano jurídico que se deposita en un conjunto de personas que deben ejercer el poder, sometidos invariablemente a dicho orden.

⁶ García Máynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 61ª edición, Porrúa, México, 2009, p. 98.

⁷ Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, 5ª reimpresión, Porrúa, México, 2012, p. 26 y 27

⁸ Basave Fernández del Valle, Agustín, *Teoría del Estado fundamentos de filosofía política*, México, Trillas, 2002, p.223

⁹ Andrade Sánchez, Eduardo J., *Teoría General del Estado*, 10ª reimpresión, México, Oxford University Press, 2012, p. 156

1.1. Elementos

De sus diversas definiciones, puede concluirse que el Estado tiene tres elementos fundamentales que son el pueblo, el territorio y el gobierno, sin desconocer que hay autores que señalan como otro de sus elementos a la soberanía; sin embargo, considero que esta reside en el pueblo y que en realidad no es un elemento más.

Establecido lo anterior, es necesario hacer referencia al concepto de cada uno de dichos elementos.

Al respecto debe tomarse en consideración lo establecido en los artículos 39, 40, 41, párrafo primero, 42, 43, 44 y 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prevén:

Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Artículo 42. El territorio nacional comprende:

- I. El de las partes integrantes de la Federación;
- II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;
- III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;
- IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;
- V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional y las marítimas interiores
- VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional.

Artículo 43. Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila de Zaragoza, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato,

Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas; así como la Ciudad de México.

Artículo 44. La Ciudad de México es la entidad federativa sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos; se compondrá del territorio que actualmente tiene y, en caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en un Estado de la Unión con la denominación de Ciudad de México.

Artículo 48. Las islas, los cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, de los cayos y arrecifes, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional, dependerán directamente del Gobierno de la Federación, con excepción de aquellas islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los Estados.

Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Preceptos constitucionales que sientan las bases del estado mexicano, su composición, sus límites, forma de gobierno, características y su organización política

1.1.1. Pueblo o población

Del análisis de los artículos antes transcritos, se concluye que las disposiciones que se contienen en los identificados con los numerales 39 a 41, hacen referencia al pueblo o población, que es el elemento humano del Estado.

García Máynez, menciona que el hombre, tiene un doble papel en relación al Estado, pues puede, ser objeto que se refiere a “los hombres que integran la población- y que se hallan- sometidos a la autoridad política o *imperium* del Estado”¹⁰ y es que siendo centro del ejercicio del poder; este elemento, es

¹⁰ García Máynez, Eduardo, op. cit. 6, p.100.

considerado sujeto cuando los hombres, participan en la formación de la voluntad general.¹¹

El Estado, es fundamentalmente una agrupación de hombres que deben ser considerados conforme a su naturaleza de seres racionales y deben ser respetados en su libertad; es decir, deben ser considerados libres y dotados, en tanto seres únicos, de un destino individual, propio, que trasciende al de cualquier colectividad o grupo social, dentro del que cabe por tanto, cualquiera de ellos, sin importar su raza, lengua, cultura, color, religión, preferencias, nacionalidad, etc.

El elemento humano del Estado, es por tanto, "...una comunidad humana,...de número más o menos considerable, que forman un cuerpo político autónomo, distinto de los cuerpos estatales vecinos".¹²

En relación a la población, Justino Andrade Sánchez sostiene que "...las sociedades con mayor grado de organización política, son al mismo tiempo, sociedades más numerosas"¹³ y estas son los "...seres humanos que viven en comunidad, pero no solamente juntos, sino interrelacionados, en comunicación y cooperación mutuas, en suma: en convivencia." ¹⁴

Respecto de la población, Reinhold Zippelius expone que, se trata de una comunidad, de "un conjunto de seres humanos, cuya conducta se coordina en forma específica, que se constituye como una estructura de acción jurídicamente organizada".¹⁵

Para Serra Rojas el pueblo, "es un concepto cuantitativo, aritmético, estadístico, con el cual expresamos el total de los seres humanos que viven en el territorio del Estado".¹⁶

¹¹ Ibidem, p. 101

¹² Carré de Malberg, Raymond, op. cit. 3, p.22

¹³ Andrade Sánchez, Eduardo J., op. cit., p. 4

¹⁴ Ibidem, p.30

¹⁵ Zippelius, Reinhold, *Teoría General del Estado: Ciencia de la política*, 4º edición, México, Porrúa, 2002, p. 47.

¹⁶ Serra Rojas, Andrés, op. cit. 5, p.167

Conforme a lo dispuesto en los artículos 39 a 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el pueblo, es uno de los elementos fundamentales del Estado, porque:

-En el reside esencial y originariamente la soberanía, misma que ejerce por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, de acuerdo con lo que prevén la Constitución y sus propias Constituciones, las que en ningún caso pueden ser contrarias a aquella.

-El Poder Público, dimana de él y se instituye para su beneficio.

-Tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su Gobierno.

-Es su voluntad constituirse en una República Representativa, Democrática, Laica y Federal, compuesta de estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior pero unidos en una Federación establecida según los principios de la Constitución.

1.1.2. Territorio

El territorio, es otro de los elementos del Estado. Es un elemento físico que es de suma importancia para el Estado, porque este requiere de manera indispensable un espacio de carácter material para ejercer sus funciones que pueden ser de prestación de servicios a los gobernados, de control y de vigilancia sobre la población, de forma tal que pueda lograrse su bienestar, así como su seguridad, los cuales son sus fines fundamentales.

González Uribe señala que el territorio cumple dos funciones muy importantes para la vida del Estado, una positiva y una negativa; esta, "...consistente en señalar al Estado sus límites, sus fronteras, el ámbito espacial de validez de sus leyes y órdenes. Esto es indispensable para que haya seguridad jurídica y paz en las relaciones entre los Estados. Y esas fronteras son fijadas o por el propio derecho

interno de cada Estado – su Constitución Política- o por convenios internacionales denominados tratados de límites”.¹⁷

La función positiva “...consiste en dotar al Estado del instrumento físico necesario para el cumplimiento de su misión de servir al bien público temporal”¹⁸ “y en las relaciones con los estados vecinos proporciona al Estado las líneas de defensa para evitar invasiones extranjeras que pueden llegar a privar al Estado de su existencia como unidad soberana e independiente”.¹⁹

Carré de Malberg, indica que “una comunidad nacional no es apta para formar un Estado, sino mientras posea un suelo, una superficie de tierra sobre la cual, pueda afirmarse como dueña de sí misma e independiente, es decir, sobre la cual pueda, al mismo tiempo, imponer su propia potestad y rechazar la intervención de toda potestad ajena”.²⁰

Porrúa Pérez, refiere que existen agrupaciones humanas como la Iglesia, las organizaciones internacionales, etc., en las que el territorio no es de importancia primordial, pero que tratándose del Estado, este elemento es imprescindible para su surgimiento y conservación, pues “la formación estatal misma supone un territorio, sin cuya existencia no podría haber Estado”.²¹

Así mismo dice que el territorio tiene dos funciones, una negativa en cuanto delimita sus fronteras y su actividad estatal, y que a esta, se añade una función positiva que consiste en constituir el asiento físico de su población.²²

El Estado debe por tanto, tener un verdadero derecho sobre su territorio, el cual es un derecho real, esto es, un derecho de dominio.

De lo anterior, podemos concluir que el Estado, tiene la necesidad de un espacio geográfico del que pueda obtener los recursos para satisfacer las necesidades de su población y en el cual tenga vigor el orden jurídico que emana de su soberanía.

¹⁷González Uribe, Héctor, op cit. 2, p. 296 y 297

¹⁸ Ibídem, p.297

¹⁹ Idem

²⁰Carré de Malberg, Raymond, op. cit. p.3

²¹ Porrúa Pérez, Francisco, op. cit. 7, pp. 277.

²² Idem.

“El territorio comprende además de la superficie terrestre, el subsuelo, la atmosfera y el mar territorial, comprendiendo en el mismo la plataforma continental”.²³

En el caso de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 27 constitucional, establece que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Conforme a los artículos 42, 43, 44 y 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el territorio de nuestro país está formado por:

- Las partes integrantes de la Federación, las cuales son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila de Zaragoza, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y la Ciudad de México.
- Las islas de Guadalupe y Revillagigedo, situadas en el Océano Pacífico, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes.
- La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes.
- Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional y las marítimas interiores.
- El espacio aéreo; es decir, el situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el Derecho Internacional.

²³ Idem.

1.1.3. Gobierno

Comúnmente el Gobierno hace que se piense en el ejercicio del poder por parte de alguna o algunas personas o bien en la autoridad que estas pueden tener sobre la población, como elemento humano del Estado.

Aunque esto puede dar una idea de lo que es el Gobierno, debe definirse desde el punto de vista jurídico, pudiendo adelantarse que implica el ejercicio del poder público.

Todo poder es un principio de movimiento, una dirección y coordinación activa que proyecta su impulso hacia la realización de un fin, razón por la que como dice Andrés Serra Rojas es “un medio para que el estado pueda realizar sus fines, quién además sostiene que la autoridad y el poder son dos cosas distintas: poder es la fuerza por medio de la cual se puede obligar a obedecer a otro, autoridad, es el Derecho a dirigir y a mandar, a ser escuchado y obedecido por los demás. La autoridad pide poder, y que el poder sin libertad es tiranía.

Dicho autor señala también que el poder se refiere a la autoridad que tienen los órganos del Estado en quienes el pueblo deposita el ejercicio de su soberanía, pues la autoridad es el poder que es aceptado, respetado, reconocido y político”.²⁴

Ese poder es sumamente importante, pues se encarga de crear mantener, fomentar y proteger un ambiente propicio para el desarrollo integral del elemento humano del Estado, logrando así a la realización de los fines de este.

Carré de Malberg, puntualiza que “...por encima de todo, lo que constituye a un Estado, es el establecimiento en el seno de la nación, de una potestad pública que se ejerce autoritariamente sobre todos los individuos que forman parte del grupo nacional”.

Esta potestad publica, existe por una determinada organización del cuerpo nacional, cuyo fin esencial es crear una voluntad capaz de tomar decisiones para la realización de los fines del Estado, la cual se impone a los individuos con fuerza

²⁴ Serra, Rojas, Andrés, op. cit. 5, p.294

irresistible, formando un poder de mando, acción y coerción que dirige el actuar estatal.

Acerca del poder, González Uribe apunta que "...es una libertad, una energía y una superioridad. Una libertad porque en virtud de su soberanía, no hay poder alguno ni interior ni exterior, que pueda obligarlo a actuar por coacción; una energía porque implica fuerza, dinamismo, capaz de imponerse, a fin de estar en aptitud de cumplir su misión con eficacia; y una superioridad porque está por encima de todos los demás poderes sociales y dispone de medios para hacer acatar sus órdenes..."²⁵

García Máynez, ve al poder estatal como una voluntad de la sociedad a ser dirigida y que tal voluntad, constituye al poder de grupo, poder que, es en algunas ocasiones coactivo y que en otras carece de este carácter y es por tanto un poder simple o no coactivo, "...que tiene capacidad para dictar determinadas prescripciones a los miembros del grupo, pero no está en condiciones de asegurar el cumplimiento de aquellas por sí mismo, es decir, con medios propios"²⁶, en este tipo de organizaciones, los individuos sometidos a ella, tienen la libertad de abandonarla pues no poseen los medios para constreñir a sus integrantes a permanecer en su seno, pues solo cuentan con medios meramente disciplinarios para sancionar sus mandatos, contrario al poder simple, encontramos al que Máynez llama poder de dominación o coactivo, el cual cuenta con todos los medios para que este y sus mandatos, sean irresistibles, con validez absoluta y con la posibilidad de ser impuestos en forma violenta contra la voluntad de los obligados.

Complementando lo que afirma García Máynez, Porrúa Pérez refiere que "el orden implica una determinada convergencia de acción como necesidad impuesta por la autoridad"²⁷, divide también el actuar del poder estatal en dos tareas, la primera consistente en gobernar usando la facultad que tienen de mandar y obligar a la obediencia de sus órdenes, la segunda tarea surge "...cuando la autoridad que

²⁵ González Uribe, Héctor, op. cit. 2, p. 360

²⁶ García Máynez, Eduardo, op. cit. 6, p.102

²⁷ Porrúa Pérez, Francisco, op. cit.p.7

detenta el poder, organiza los servicios públicos destinados a ayudar o suplir la actividad de los particulares en vista de la obtención del bien público.”²⁸

El poder o poder público como lo llaman algunos autores, se puede conceptualizar como la voluntad social, la cual se apoya en el régimen jurídico para regular las funciones tendientes a la administración, vigilancia y dirección del Estado mismo, orientado a lograr sus fines y a garantizar el orden en la vida social.

En lo que respecta al Poder Público estatal, nuestra carta magna, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su artículo 49 que:

- El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.
- No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación.
- No podrá depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29 y que en ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Con base en lo anterior, en la organización estatal mexicana, el poder no es ni puede ser ejercido por una sola persona u órgano de poder.

2. Los Órdenes de Gobierno en México

Conforme a lo previsto en los artículos 40, 41, 44, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Estado Mexicano existen tres órdenes de Gobierno:

Primero. - El federal, que se ejerce en todo el territorio nacional

²⁸ Ibidem p.298

Segundo. - El local, que comprende a los estados y a la Ciudad de México, que se ejerce en esta y en aquellos, y

Tercero. - El Municipal que se ejerce en los Municipios.

No obstante lo anterior, actualmente se habla de que hay también un orden de gobierno general o nacional, es decir no atiende a competencia alguna.

2.1. Orden de gobierno general o nacional

En este apartado hace referencia al orden de gobierno nacional o general para identificar lo que pudiera considerarse como un ámbito sobre determinados campos, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que contiene originalmente a la Federación, pero en relación con las que también prevé que dicha competencia, también puede ser ejercida por los órdenes de gobierno local y municipal, lo que constituye una renuncia de la federación a su competencia.

El primero de los ordenamientos que considera y establece normas reguladoras en el orden nacional, es la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente; sin embargo, González Oropeza, señala que el primer registro de una Ley General en nuestra historia legislativa “se ubica en 1822, con la Ley General de Colonización, la cual se refirió a que tanto la Federación como los Estados participarían coincidentemente en la legislación o implementación de las políticas respectivas”²⁹

En relación con las leyes generales, mismas cuya existencia se prevé en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que dan lugar al orden jurídico general o nacional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que³⁰:

²⁹ Soberanes Fernández, José Luis, *Memoria del III Congreso de Historia del Derecho Mexicano*, México, UNAM, 1984, p. 338.

³⁰ LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. Novena Época, Registro: 172739, Pleno, Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Abril de 2007, Materia Constitucional Tesis: P. VII/2007, p.5

1.- Las leyes Generales establecen un conjunto de disposiciones de observancia general que, "en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, forman la "Ley Suprema de la Unión".

2.-Las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere la Constitución, no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano.

3.- Dichas leyes corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional.

4.- No son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, de la Ciudad de México y municipales.

A la fecha nuestro país cuenta con diversos ordenamientos jurídicos de tipo general en variados temas que regulan desde el medio ambiente, las lenguas indígenas, el acceso a la información, los bienes nacionales y la educación, entre otras.

Dichas leyes son trascendentes porque dan unidad a los procedimientos que sobre los temas que regulan se prevén en las mismas.

2.2. Orden de Gobierno Federal

El Estado federal, se fundamenta en la pluralidad de centros de poder soberanos coordinados entre sí; de tal manera que al gobierno federal, competente respecto de todo el territorio de la Federación, se le confiere una cantidad mínima de poderes indispensables para garantizar la unidad política, y económica, y a los estados

federados, competentes cada uno en su territorio, se le asignan casi siempre los poderes restantes.³¹

En él, juega un papel importante la competencia de los órganos. Como se trata de un Estado compuesto, la competencia de los órganos está repartida o distribuida en forma escalonada. Los órganos federales, son los supremos; le siguen los estatales o locales; y los más reducidos son los municipales” .³²

La base del orden de gobierno federal, se contiene en el artículo 40 de nuestra Constitución, que prevé que los Estados Unidos Mexicanos, son una República Democrática Representativa y Federal.

La Federación como también se establece en la Constitución, se forma por las entidades federativas a que se refiere su artículo 43, las que son libres y soberanas respecto de cada una de las demás que integran a la Federación, y autónomas respecto de ésta. La Ciudad de México, también forma parte de la Federación.

“Este régimen, asegura el respeto y la supremacía de la Constitución, la autonomía de los poderes, la descentralización política entre la Federación y las entidades federativas y el mantenimiento de los principios democráticos como base de nuestro sistema político”³³.

En el Estado federal, los integrantes de la Federación pierden su soberanía externa y transfieren determinadas facultades internas a favor de un poder central, denominado poder federal, reservándose para sí todas aquellas facultades no transferidas a la autoridad federal.

Por tanto, el orden federal, es válido en todo el territorio nacional, mientras que en el mismo territorio que es subdividido y delimitado para formar cada uno de las entidades federativas, existe un orden de gobierno local, que tiene validez

³¹ Enriquez Soto, Pedro Antonio, *Régimen constitucional de las entidades federativas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2938/7.pdf>. Consultado el 14 de enero de 2018

³² González Uribe, Héctor, op.cit. 2, p.404

³³ Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, 8º Edición, México, Porrúa, 1977, p.464.

exclusivamente en las áreas reconocidas como específicas de cada entidad de la federación y da lugar a la coexistencia de los mencionados, orden federal y local.

Carpizo y Carbonell, sostienen que el federalismo supone el reconocimiento de la existencia de fuerzas distintas del poder central que tienen su propia sustantividad y que en esa virtud, reclaman un campo propio de acción jurídico-política traducido entre otras cosas en la posibilidad de crear por si mismos normas jurídicas.³⁴

Para Jaime F. Cárdenas, “la concepción institucional del estado federal se fundamenta en la pluralidad de centros de poder soberanos coordinados entre sí; de tal manera que al gobierno federal, competente respecto de todo el territorio de la Federación, se le confiere una cantidad mínima de poderes indispensables para garantizar la unidad política y económica, y a los estados federados, competentes cada uno en su territorio, se le asignan casi siempre los poderes restantes”.³⁵

2.3. Orden de gobierno local

La existencia del federalismo implica, por tanto, la coexistencia de dos órdenes de autoridad, la federal y la local. La primera, reside en los denominados poderes federales y la segunda, en los poderes locales. Ambos espacios de autoridad, deben su origen y competencia a un ordenamiento superior que les da vida y es la Constitución.

“Los Estados miembros de la Unión, son personas morales de derecho público, que se distinguen por su autonomía; es decir, no son ni libres, ni independientes, ni soberanos, tan solo son autónomos en cuanto a que su orden jurídico no es condicionante de su régimen interior sino que está condicionado a la Constitución General de la República”.³⁶

En cuanto al alcance de la soberanía de los estados miembros de la Unión, con relación a la Constitución general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha

³⁴Carbonell, Miguel y Carpizo, Jorge, *Derecho Constitucional*, 3º Edición, México, Porrúa, 2006, p. 152

³⁵ Cárdenas Gracia, Jaime F., *Una Constitución para la democracia*, México, UNAM, 1996, p. 195.

³⁶ Quiroz Acosta, Enrique, *Lecciones de Derecho Constitucional: Segundo Curso*, México, Porrúa, 2002, p. 502

pronunciado en el sentido de que si bien es cierto que de acuerdo con el artículo 40 de la señalada carta magna, los estados que constituyen la República son libres y soberanos, también lo es que dicha libertad y soberanía se refiere sólo a asuntos concernientes a su régimen interior que no se vulneren el pacto federal.³⁷

Para el correcto desarrollo de las funciones del estado, existe el llamado Pacto Federal, el cual regula las relaciones de coordinación y supra subordinación de los poderes locales y federales.

2.3.1. Los Estados

Las entidades federativas del Estado Mexicano, son personas, cuyo origen se encuentra en la Constitución Política Federal, como instrumento legal que da vida a las mismas. Su existencia constitucional se establece en el artículo 40, del ordenamiento fundamental, que señala:

“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

Los estados federados mexicanos son entonces entes jurídicos con personalidad jurídica propia para ejecutar actos jurídicos derivados de la Constitución federal y de la particular para su régimen interno, al generar con ellos consecuencias de derecho.³⁸

Pareciera que de la lectura del artículo 40 de la Constitución federal, literalmente habría que aceptar la tesis de la soberanía de las entidades federativas, sin embargo tal interpretación conduciría a afirmar en estricto sentido que los estados

³⁷ SOBERANIA DE LOS ESTADOS, ALCANCE DE LA, EN RELACION CON LA CONSTITUCION. Séptima Época, Registro: 233468, Pleno Tesis: Aislada, Semanario Judicial de la Federación Volumen 40, Materia Constitucional. p: 45

³⁸Enriquez Soto, Pedro A., op. cit., p. 124

federados ejercen funciones soberanas y por consiguiente no admiten la existencia de ningún otro poder superior a su poder interno, lo que llevaría al establecimiento no de una Federación sino de una confederación.

Tena Ramírez sostiene que “la doctrina suele dar el nombre de “autonomía” a la competencia de que gozan los estados miembros para darse sus propias normas, culminantemente su Constitución. Trátase de distinguir así dicha competencia de la “soberanía”, que, aunque también se expresa en el acto de darse una Constitución, se diferencia de aquélla por un dato de señaladísima importancia”.³⁹

El mismo autor señala que mientras la soberanía consiste, según hemos visto, en la autodeterminación plena, nunca dirigida por determinantes jurídicos extrínsecos a la voluntad del soberano, en cambio la autonomía presupone al mismo tiempo una zona de autodeterminación, que es lo propiamente autónomo, y un conjunto de limitaciones y determinaciones jurídicas extrínsecas, que es lo heterónimo. La zona de determinación es impuesta a las constituciones locales por la Constitución federal”.⁴⁰

En México el propio Poder Judicial de la Federación al interpretar el artículo 40 constitucional, ha reconocido en la siguiente tesis, que la soberanía referida en dicho precepto no es tal, sino, que más bien debe ser interpretada como autonomía:

“La Ley Fundamental del país, al consignar la forma de gobierno del pueblo mexicano (artículo 40), señala que ésta es la de una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de la propia Constitución y que, al regular el ejercicio del poder soberano (artículo 41), establece que dicho poder se ejerce por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los

³⁹ Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, 33ª edición, México, Porrúa, 2000, p. 131

⁴⁰ Idem.

estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos en la propia Carta Magna y las constituciones particulares de los estados; postulados éstos que indudablemente consagran la autonomía de las entidades federativas en cuanto a su régimen interno, así como el ejercicio soberano del poder local. Por lo tanto, atentas las razones anteriores, resulta incuestionable que la facultad de las legislaturas de los estados para expedir leyes que habrán de regir dentro de sus límites territoriales, emana única y exclusivamente del ejercicio del poder soberano que en cuanto a sus regímenes interiores les es propio; razón por la cual no puede sostenerse válidamente que una ley local encuentre su origen en una delegación de facultades concedida por los poderes federales en favor de los estados, ya que, amén de que constitucionalmente no es posible que los poderes de la Unión deleguen en favor de los estados facultades que les son propias — salvo los casos previstos en el artículo 118 de la Carta de Querétaro—, ello se traduciría en una manifiesta contravención del sistema de gobierno y, especialmente, en un evidente atentado a la autonomía de las entidades federativas; atributo que constituye la esencia y la razón de ser del sistema federal”.⁴¹

En el sistema federal se procura la coexistencia de dos mandos de poder (uno central y otro local), lo que, ya de por sí, presupone un fraccionamiento del mismo poder que se traduce en una autolimitación per se prescrita por la Constitución.⁴²

Conforme al primer párrafo del artículo 115 constitucional, las entidades federativas deben adoptar, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano,

⁴¹ LEYES LOCALES. EMANAN DEL EJERCICIO DEL PODER SOBERANO DE LOS ESTADOS DE LA UNIÓN. Séptima Época, Registro: 232593, Pleno, Tesis: Aislada, Semanario Judicial de la Federación, Volumen 127-132, Primera Parte, Materia Constitucional, p. 227

⁴² Armenta López, Leonel Alejandro, *La forma federal de Estado*, 1ra reimpresión, México, UNAM, 2005, p. 32

representativo, popular y tener como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre.

En relación con lo anterior, Tena Ramírez señala que “un estado miembro, en su calidad de tal, no puede fraccionarse en municipios para los efectos de organización interna, tanto porque esta organización es distinta y en cierto modo antagónica a la municipal cuanto porque la descentralización burocrática confiada a los numerosos y variados municipios conduciría al caos. La división territorial de los estados no tiene por base al municipio, sino a ciertas circunspecciones territoriales mucho más extensas llamadas distritos o cantones, cuya área se fija por los órganos centrales de acuerdo con las necesidades de la administración. Esa división territorial se utiliza principalmente para finalidades de orden fiscal y electoral y nada tiene que ver con los municipios”.⁴³

Por ello, sostiene que “lo que el precepto quiso instituir, a través de una fórmula imprecisa, fue la libertad del municipio y al mismo tiempo sus vínculos de coordinación con el Estado. Refirámonos a tales dos extremos que la Constitución trata de armonizar, como son la relativa autonomía del municipio y su relativa subordinación al Estado”.⁴⁴

La Constitución en su carácter de norma suprema del estado federal, instituye los principios fundamentales o rectores que deben ser observados por las entidades federadas con el objeto de homogenizar la organización y estructura interna de éstos y al mismo tiempo dar unidad de funcionamiento en todas las entidades federativas.⁴⁵

2.3.2. La Ciudad de México

Como ya se ha dicho, el Estado mexicano, está formado por Entidades Federativas, las cuales cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios, en este sentido,

⁴³ Tena Ramírez, Felipe, op. cit. 39, p. 145-146.

⁴⁴ Idem.

⁴⁵ Enriquez Soto, Pedro A., op, cit. 31, p. 130

resalta el caso de la Ciudad de México, que la Constitución considera, dentro de las partes integrantes de la Federación.

Conforme al artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ciudad de México es la entidad federativa sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos, la cual se compone del territorio que actualmente tiene y, en caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en un Estado de la Unión con la denominación de Ciudad de México.

El artículo 122 del mismo ordenamiento dispone que la Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.

El mismo precepto establece que el gobierno de la Ciudad de México está a cargo de sus poderes locales, en los términos establecidos en la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual se ajustará a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a las bases que la misma prevé, entre las que se encuentran las siguientes:

Primera. La Ciudad de México adoptará para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, democrático y laico.

Segunda. El poder público de la Ciudad de México se dividirá para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Tercera. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Cuarta. La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá las normas y las garantías para el goce y la protección de los derechos humanos en los ámbitos de su competencia, conforme a lo dispuesto por el artículo 1o. de la Constitución General de la República.

Es importante mencionar que el 5 de febrero de 2017 se expidió la Constitución Política de la Ciudad de México, misma que entrará en vigor el 17 de septiembre de 2018 y que se formuló siguiendo las bases mencionadas.

2.4. El Municipio

El municipio, es la comunidad más natural que surge espontáneamente del proceso de socialización del hombre aunada a la agrupación colectiva, es la esfera de poder más cercana a los gobernados, es en este en donde las autoridades locales toman decisiones más acordes a los intereses colectivos y buscando la satisfacción de las necesidades de la colectividad.⁴⁶

El origen del Municipio, se remonta a la antigua Grecia en donde se creó la ciudad Estado llamada polis, en la que se gobernaba mediante una estructura de comunidades pequeñas.

Acosta Romero, concibe al municipio como “una realidad social regulada por el Derecho a partir de sus más remotos orígenes dándole mayor o menor amplitud.”⁴⁷

De acuerdo con el doctor Fix-Zamudio, el municipio es un pequeño cosmos donde se reflejan los problemas sociales, en el que se puede apreciar de manera sencilla el funcionamiento de cualquier sistema de gobierno⁴⁸

De acuerdo a lo previsto por el artículo 115 constitucional, la organización municipal se sujeta a lo siguiente:

Primero: El municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados.

⁴⁶ QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, A CARGO DEL DIPUTADO LIEV VLADIMIR RAMOS CÁRDENAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN. Disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2011/09/asun_2796428_20110921_1316545779.pdf consultado el 14/01/2018.

⁴⁷ Acosta Romero, Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo: parte general*, Porrúa, México, 2º Edición, 1998. p.87

⁴⁸ Fix- Zamudio, Héctor, *Derecho Constitucional Mexicano*, 3º Edición, México, Porrúa, 2001, p. 66

Segundo: En México, cada Municipio es gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa.

Tercero: Los ayuntamientos se integran por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine.

Cuarto: La competencia que otorga la Constitución al gobierno municipal, se ejerce por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no hay autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Quinto: Los municipios están investidos de personalidad jurídica y son competentes para manejar su patrimonio conforme a la ley.

Sexto: Los ayuntamientos están facultados para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

En relación con lo que se ha considerado como autonomía municipal, Miguel Acosta Romero sostuvo que, “se refiere exclusivamente a la a la región urbana o rural que comprenda su superficie territorial, y debe estar garantizada por ingresos propios, que le permitan cumplir las facultades, atribuciones y cometidos que le otorgan la Constitución y las leyes locales.”⁴⁹

De lo anterior se puede concluir que en el sistema jurídico mexicano, existen cuatro órdenes de gobierno:

Nacional, emanado de las leyes generales.

El Federal, constituido por la federación

⁴⁹ Acosta Romero, op. cit. p. 47

El Local, integrado por los estados y el Distrito Federal; y

El Municipal, que se forma por los municipios de los diversos estados, los cuales son la base de su organización política y administrativa.

3. Las funciones públicas en el Estado Mexicano

Para el correcto funcionamiento del Estado, es necesaria la realización de diversas acciones como la creación de leyes, la dirección de las relaciones con otros estados, la impartición de justicia, entre otras. Para la realización de estas actividades, es fundamental que se otorguen o deleguen diversas labores en distintos órganos, los cuales se conocen como órganos de gobierno, estos órganos, encuentran su fundamento en la premisa de la división del trabajo, pues surgen por la imposibilidad de que un solo mando ejerza todo el poder propio del Estado.

El Principio de División de Poderes o mejor dicho, el Principio de la División del Ejercicio del Poder Público, que también es una institución política ha estado presente desde el surgimiento de Estado y en cierto sentido, marca su nacimiento. Esto por ser la división de poderes, un mecanismo de protección de las libertades individuales.

Para poder realizar sus fines, el Estado debe actuar, desarrollando diversas actividades que en un principio corresponden a su estructura orgánica inmediata que cuenta con atribuciones específicas. En ese sentido, encontramos que en el Estado Mexicano existen tres órganos en los que tradicionalmente se ha depositado el ejercicio del poder público, pues no puede pasarse por alto que de algunos años a la fecha se han creado otros órganos como son los Órganos Constitucionales Autónomos, los No sectorizados y diversos Tribunales.

El Estado, cuenta con poder de mando para su funcionamiento. Este poder es uno solo como se desprende de la Constitución, misma que señala que se divide para su ejercicio en:

- Poder Ejecutivo.
- Poder Legislativo.
- Poder Judicial.

Desde la perspectiva de Loewenstein, la división que se da del poder, no es más que una necesidad que atiende al principio económico de la división del trabajo, división que representa para la ciudadanía una garantía que evita cualquier abuso de la autoridad.⁵⁰

3.1. El Poder Legislativo

El Poder Legislativo, corresponde al ejercicio de la función legislativa, que se traduce en la facultad de un órgano específico del Estado para emitir normas generales, abstractas e impersonales. En el ámbito federal, como lo establece el artículo 50 constitucional, dicho órgano es el Congreso de la Unión, el cual se integra por una Cámara de Senadores y una de Diputados.

En el ámbito local los órganos legislativos son;

- 1.- En los Estados, como lo prevé el artículo 116 constitucional, las legislaturas de cada uno de ellos.
- 2.- En la Ciudad de México, cómo lo prevé el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa.
- 3.- En el ámbito municipal, son órganos legislativos, las legislaturas locales de los Estados en que se encuentren los municipios como se desprende del artículo 115 fracciones I y II.

⁵⁰ Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, 2a EDICIÓN, España, Ariel, 1970, p.25.

3.2. El Poder Ejecutivo

Así como existe un poder encargado de la creación y todo lo relativo a darle vida o desaparecer las leyes que rigen a nuestro país, también existe un poder encargado de la aplicación de las leyes. Este órgano es el denominado Poder Ejecutivo.

El artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresa que se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

1.- En el ámbito local, el Poder Ejecutivo se deposita:

A. Tratándose de los Estados, en el Gobernador de cada uno de ellos.

B. En el caso de la Ciudad de México en el Jefe de Gobierno.

2.- En el ámbito municipal, en el Presidente municipal de cada uno de los municipios existentes en México.

3.3. El Poder Judicial

La función jurisdiccional, que ejerce el Poder Judicial, según palabras de Raymond Carré, “debe ser considerada como una manifestación especial de la potestad estatal”.⁵¹

Tratándose de la Federación, el Poder Judicial se deposita, conforme lo prevé el artículo 94 constitucional en:

Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito

1. En el ámbito local, el órgano jurisdiccional es:

⁵¹Carré de Malberg, Raymond, op. cit. 3, p. 628.

A. En el caso de los Estados en un Tribunal Superior de Justicia, el cual existe en cada uno de ellos.

B. El órgano jurisdiccional de la Ciudad de México es el Tribunal Superior de Justicia.

2. Son órganos jurisdiccionales municipales, los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados en que se ubica cada uno de ellos.⁵²

3.4. Otros órganos

Con el transcurso del tiempo, se han creado nuevos órganos a los que se ha investido de facultades, con base en las cuales concurren, sin formar parte de los denominados poderes, al ejercicio del Poder Público. Tal es el caso de los órganos constitucionales autónomos y los no sectorizados, entre otros, dentro de los que se encuentran los que a continuación se mencionan.

3.4.1. Los Órganos Constitucionales Autónomos

Los órganos constitucionales autónomos son aquéllos creados inmediata y fundamentalmente en la Constitución, y que no se adscriben a los poderes tradicionales del Estado. Tales órganos que actúan con independencia tanto en sus decisiones como en la integración de su estructura orgánica son depositarios de funciones estatales que se busca desmonopolizar, especializar, agilizar, independizar, controlar y/o transparentar ante la sociedad, con la misma igualdad constitucional.⁵³

Son características que deben reunir los órganos constitucionalmente autónomos, para ser considerados como tales, las siguientes:

- a) Estar establecidos y configurados directamente en la Constitución.
- b) Contar con Autonomía Técnica: que en su capacidad para decidir en los asuntos propios de la materia específica que les ha sido

⁵² Soto Pérez, Ricardo, *Nociones de Derecho Positivo Mexicano*, 34° edición, México, Esfinge, 2007, p. 80-81

⁵³ Carrillo Cervantes, Yasbe Manuel. *La división de poderes y los órganos constitucionales autónomos en México, propuestas para la reforma del Estado: Alegatos*, vol. 39, mayo-agosto, México, UAM, 1998, p. 331

asignada, mediante procedimientos especializados, con personal calificado para atenderlos.

- c) Contar con capacidad para definir sus necesidades presupuestales y para administrar y emplear los recursos económicos que les sean asignados.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto que:⁵⁴

A. Los órganos constitucionales autónomos surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado.

B. Se establecen en los textos constitucionales y están dotados de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, ejercen una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado, su creación no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales.

C. Las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son:
a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) Deben

⁵⁴ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS. Novena Época, Registro: 172456, Pleno, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Mayo de 2007, Materia Constitucional, Tesis: P./J. 20/2007, p. 1647

contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad”.

3.4.2. Los Organismos No Sectorizados

Los órganos no sectorizados, son aquellos que se han creado, con la finalidad de que ejerzan funciones en el ámbito jurídico mexicano, en cuestiones específicas y con autonomía, respecto de los denominados Poderes de la Unión, de forma tal que no exista en dicho ejercicio injerencia de estos, en lo concerniente a sus funciones de autoridad en materias específicas.

Esos organismos, que ejercen funciones de autoridad, cuentan con autonomía principalmente, en razón de la materia de su competencia y son creados por ley del Congreso de la Unión, conforme a la exigencia de la Constitución General de la República en cuanto a que gocen de dicha autonomía o bien, porque la materia sobre la que deben ejercer su competencia esté vinculada a algún derecho fundamental o de carácter social. Su autonomía es técnica y funcional y excepcionalmente, puede ser presupuestaria.

Aunque dichos organismos pueden reunir algunas de las características de los organismos públicos descentralizados que regula la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, tienen la característica fundamental de ser organismos públicos autónomos o descentralizados “no sectorizados”.

No quedan sujetos al régimen de las relaciones del Ejecutivo con las paraestatales que se lleva a cabo a través de la sectorización y globalización, por lo que constituyen una excepción al carácter de “paraestatales” que define el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública y a la cual alude también, el artículo 2 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Dichos órganos no son entidades paraestatales a pesar de ser creados por ley o decreto del Congreso de la Unión o Decreto de Ejecutivo, tener personalidad jurídica

y patrimonio, al no integrar la estructura organizativa de la administración pública, ni quedar sometidos a coordinación administrativa, aunque están en el ámbito del Ejecutivo para fines presupuestarios. Dentro de tales órganos se encuentran los siguientes:

1.- Descentralizados no sectorizados: el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, el Instituto Nacional de las Mujeres, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y los demás organismos de estructura análoga que hubiere. Se regirán por sus leyes específicas en cuanto a las estructuras de sus órganos de gobierno y vigilancia, pero en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, en lo que no se oponga a aquellas leyes específicas, se sujetarán a las disposiciones de la presente Ley. Si se trata de entidades que además de Órgano de Gobierno, Dirección General y Órgano de Vigilancia cuenten con patronatos, comisiones ejecutivas o sus equivalentes, se seguirán rigiendo en cuanto a estos órganos especiales de acuerdo a sus leyes u ordenamientos relativos (artículo 5 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales).

Así mismo, son ejemplos de organismos autónomos no sectorizados, los descentralizados a los que no se hace referencia en la Constitución Política, ni son contemplados en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales:

- **La Procuraduría Federal del Consumidor**, que es un organismo descentralizado de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio. Tiene funciones de autoridad administrativa y está encargada de promover y proteger los derechos e intereses del consumidor y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores. Su funcionamiento se rige por lo dispuesto en su propia ley, los reglamentos de ésta y su Estatuto.

- **El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT)**.- De acuerdo con el artículo 1º de su Ley Orgánica, es un organismo descentralizado del Estado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que goza de autonomía

técnica, operativa y administrativa, con sede en la ciudad de México, Distrito Federal”, cuyo objeto consiste en “ser la entidad asesora del Ejecutivo Federal y especializada para articular las políticas públicas del Gobierno Federal y promover el desarrollo de la investigación científica y tecnológica, la innovación, el desarrollo y la modernización tecnológica del país.

- **Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (antes Instituto Federal de Acceso a la Información Pública).** Como su denominación lo indica, este Instituto, tiene como fin el de garantizar los derechos constitucionales, a la información pública y a la protección de datos personales.

Al respecto, el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé en el primer párrafo de su fracción VIII que:

“Fracción VIII.- La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

.....”

- La **Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.** De acuerdo con el artículo 2º, de su Ley Orgánica, 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”.*

No obstante no estar sectorizados, el artículo 14 de dicha ley, establece que deberá contar con un Órgano Interno de Control, cuyo titular será designado por la Secretaría de la Función Pública, cuyos miembros 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.

De acuerdo con el Principio de división de Poderes, el ejercicio del Poder Público se realiza a través de las siguientes funciones:

- La función legislativa que es ejercitada de forma centralizada por una asamblea, le corresponde la creación, modificación, transformación y extinción de situaciones generales de derecho “a través de actos jurídicos que crean normas abstractas, universales, permanentes e impersonales”⁵⁵.
- La función jurisdiccional es ejercida de forma difusa por jueces, cortes o tribunales, “el Estado, interviene para dirimir una controversia y que tiene la fuerza de verdad ultima”.⁵⁶
- La función ejecutiva es ejercida por un conjunto de órganos, que se identifican como la “administración pública” que comúnmente conocido como “gobierno”, le corresponde “la ejecución de la Ley y el accionar del Estado”⁵⁷.

Con base en el análisis del Principio de División de Poderes Arteaga Nava⁵⁸ señala que el mismo tiene cuatro objetivos principales:

- Atribuir de forma preferente una función a uno de los tres poderes, sin excluir la posibilidad de que los restantes, participen de ella o le sea atribuida cierta forma de actuar en ella.
- Permitir la posibilidad de que los poderes se neutralicen unos a otros.
- Que entre ellos se de una forma de colaboración o cooperación de la que derive la cumplimentación o perfeccionamiento del acto.

⁵⁵ Vals Hernández, Sergio, Matute González, Carlos, *Nuevo Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2004, p.93

⁵⁶ Idem

⁵⁷ Idem

⁵⁸ Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, 2ª edición, México, Oxford, 1999, p.32

- Establecer mecanismos en virtud de los cuales uno de los poderes se defiende de la acción de los otros.

Debe tomarse en consideración sin embargo, lo que ya se señaló en el sentido de que existen órganos creados constitucional o legalmente, que ejercen competencias que les son atribuidas en materias específicas y que implican que realicen sus funciones con autonomía, respecto de los denominados Poderes.

CAPITULO II

LOS DERECHOS HUMANOS

1. Concepto. 2. Clasificación 3. Los Derechos Humanos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 3.1. El reconocimiento de los Derechos Humanos en México. 3.2. Principios. 3.2.1. Parámetro de control de regularidad constitucional. 3.2.2. Principio de control de convencionalidad. 4. Interpretación de normas en materia de Derechos Humanos. 4.1. Método de interpretación conforme. 4.2. Método de interpretación a favor de las personas. 5. Las autoridades como sujetos obligados en materia de Derechos Humanos. 5.1. Concepto de autoridad. 5.2. Obligaciones de las autoridades en materia de Derechos Humanos. 5.2.1. Obligación de promoverlos. 5.2.2. Obligación de respetar los Derechos Humanos. 5.2.3. Obligación de proteger los Derechos Humanos. 5.2.4. Obligación de garantizar los Derechos Humanos. 5.3. Principios que deben cumplirse. 5.3.1. Principio de Universalidad. 5.3.2. Principio de Indivisibilidad. 5.3.3. Principio de Interdependencia. 5.3.4. Principio de Progresividad. 6. Suspensión y restricción de los Derechos Humanos.

Los derechos humanos son hoy en día, un tema de gran trascendencia y relevancia en México y en todo el mundo, pues están presentes en todos los ámbitos del quehacer de las autoridades, las cuales tienen obligación de respetarlos, protegerlos, promoverlos y sobre todo, garantizar su ejercicio por los gobernados.

La idea de los derechos humanos, no es nueva, pues tiene sus orígenes en las corrientes del pensamiento lus Naturalistas, que conciben su existencia, aun cuando no sean objeto de una regulación formal o previa a esta, al ser inherentes a la persona.

Aunque en nuestro país su reconocimiento expreso y con tal denominación data de 2011, puede afirmarse que si bien no con esa denominación, han estado previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en otros documentos fundamentales, con anterioridad.

1. Concepto

Los derechos humanos constituyen una esfera mínima de libertades encaminada a la conservación de la dignidad del ser humano, la cual implica un conjunto de limitaciones para quienes tienen depositado el ejercicio del Poder Público.

De los derechos humanos, se han formulado definiciones desde diversos puntos de vista, las cuales son coincidentes en cuanto a considerarlos como inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición.

Con base en lo anterior puede señalarse que todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son universales, interrelacionados, interdependientes e indivisibles.

“El término derechos humanos, se utiliza al menos en dos acepciones: como los instrumentos y mecanismos para controlar y limitar la acción del estado, y como brújula de los esfuerzos sociales para conseguir el bien común. En el primer caso, los derechos humanos han de entenderse exclusivamente en el contexto de las obligaciones de los estados, que nacen en su constitución y en el derecho internacional público. Pero el uso cotidiano de la expresión derechos humanos, nos recuerda que como sociedad, construimos el bien común y la cultura desde el respeto y la promoción de la dignidad de la persona”.⁵⁹

“Los derechos humanos, de manera general se puede decir que son aquellos que el hombre tiene por el sólo hecho de ser humano y no porque el estado los otorgue”.⁶⁰

Los Derechos Humanos son el conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona. Este conjunto de prerrogativas se encuentra establecido dentro del

⁵⁹Ramírez García, Hugo Saúl, Pallares Yabur, Pedro de Jesús, *Derechos Humanos*, México, Oxford, 2011, p.23

⁶⁰Ortiz Teviño, Rigoberto Gerardo. “Análisis del Concepto de Derechos Humanos”, *Amicus Curiae*, México, Año I, Número 6. Sistema de Universidad Abierta y Educación a Distancia. Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México., p. 1.

orden jurídico nacional, en nuestra Constitución Política, tratados internacionales y las leyes.

“En esta perspectiva humanista, la dignidad tiene como sujeto a la persona humana, tanto en su dimensión corporal, como en su dimensión racional, que aseguran su sociabilidad, responsabilidad y trascendencia”.⁶¹

Para el Poder Judicial Mexicano, los Derechos Humanos giran en torno a la dignidad humana, a la cual define como el origen, la esencia y el fin de todos ellos.⁶²

2. Clasificación

Los Derechos Humanos han sido clasificados desde diversos puntos de vista, como lo es la época de su surgimiento o su naturaleza.

En relación con la Primera, Helio Néstor Cruz Chuchullo⁶³ los clasifica en cinco generaciones como sigue:

Primera generación. Dentro de esta, señala que se incluyen las libertades clásicas, que se traducen en que:

- Toda persona tiene derechos y libertades fundamentales sin distinción de raza, color, idioma, posición social o económica.
- Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad jurídica.
- Los hombres y las mujeres poseen iguales derechos.
- Nadie estará sometido a esclavitud o servidumbre.
- Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, ni se le podrá ocasionar daño físico, psíquico o moral.

⁶¹ Alegre Martínez, Miguel Ángel, *La dignidad de la persona, como fundamento del ordenamiento constitucional español*, México, Universidad de León, 1996, p. 17.

⁶² DIGNIDAD HUMANA. DEFINICIÓN. Décima Época, Registro: 160870, Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro I, Octubre de 2011, Tomo 3, Materia Civil, Tesis: I.5o.C. J/30 (9a.), p. 1528.

⁶³ Cfr. Cruz Chuchullo, Helio Néstor, *Derechos Humanos: Primera, Segunda, Tercera, Cuarta y Quinta Generación*, disponible en <http://www.heliocruz.pe/2011/12/derechos-humanos-primera-segunda.html>. Consulta 10 de noviembre de 2017.

- Nadie puede ser molestado arbitrariamente en su vida privada, familiar, domicilio o correspondencia, ni sufrir ataques a su honra o reputación.
- Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia.
- Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.
- En caso de persecución política, toda persona tiene derecho a buscar asilo y a disfrutar de él, en cualquier país.
- Los hombres y las mujeres tienen derecho a casarse y a decidir el número de hijos que desean.
- Todo individuo tiene derecho a la libertad de pensamiento y de religión.
- Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y expresión de ideas.
- Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacífica.

Segunda generación. Dentro de esta incluye los derechos de carácter económico, social y cultural, los cuales, menciona que son los siguientes:

- A la seguridad social y a obtener la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales.
- Al trabajo en condiciones equitativas y satisfactoria.
- A formar sindicatos para la defensa de sus intereses.
- A un nivel de vida adecuado que le asegure a ella y a su familia la salud, alimentación, vestido, vivienda, asistencia médica y los servicios sociales necesarios.
- A la salud física y mental.
- A la educación en sus diversas modalidades, etc.

Tercera generación. Dentro de esta generación, incluye a los que siguen, mismos que dice se promovieron a partir de la década de los setenta para incentivar el progreso social y elevar el nivel de vida de todos los pueblos, en un marco de respeto y colaboración mutua entre las distintas naciones de la comunidad internacional:

- La autodeterminación.
- La independencia económica y política.

- La identidad nacional y cultural.
- La paz.
- La justicia internacional.
- El uso de los avances de las ciencias y la tecnología.
- Al medio ambiente.
- A una vida digna.

Cuarta generación. De esta señala que, “no es estrictamente conferida o atribuible a seres humanos, sino que son los derechos de los animales no-humanos. Ejemplos son la conservación de especies en peligro de extinción y trato ético a animales no-humanos”⁶⁴.

Quinta generación. En cuanto a esta afirma que tampoco “será estrictamente extensible a seres humanos, sino a maquinas, artefactos, robots y software inteligente. Ejemplo será el día en que un robot pueda tener una conducta autárquica (libre) con respecto a su programador y realice un acto ilegal. ¿Habría que castigarle?, ¿otorgarle derechos de protección legal justa?”.⁶⁵

Sexta generación. De esta afirma que, “si que será aplicable a seres humanos, o no exactamente, porque será a seres trans - humanos y en un estado ulterior (posterior) post-humano, o por utilizar una expresión mucho más viable, personas con identidad genética-cognitiva-informacional alterada por la modificación nano-robo-tecno”.⁶⁶

Por lo que se refiere a la clasificación de los Derechos Humanos, contenida en las generaciones cuarta a sexta que menciona el autor, considero que es cuestionable porque no puede perderse de vista que esos derechos, se reconoce unánimemente, corresponden a las personas y en ella no quedan comprendidas estas.

⁶⁴ Op. Cit. p. 63.

⁶⁵ Ídem

⁶⁶ Ídem

Cabe señalar que en la actualidad, es mayormente aceptado clasificar los derechos humanos únicamente en civiles, económicos, sociales, culturales y ambientales.

Es importante decir que dentro del conjunto de derechos humanos no existen niveles ni jerarquías pues todos tienen igual relevancia, por lo que el Estado se encuentra obligado a tratarlos en forma global, dándoles a todos el mismo peso.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos los ha clasificado en México, como sigue:⁶⁷

- Derecho de igualdad o de no discriminación y ante la ley.
- Derecho libertad, ya sea personal, de trabajo, profesión industria o comercio.
- Derecho de expresión, de imprenta, de asociación y reunión, de tránsito o religión.
- Derecho a poseer armas,
- Derecho a la información y protección de datos.
- Derecho a la irretroactividad de las leyes.
- Derecho de audiencia.
- Derecho al respeto de la persona en su familia, domicilio papeles o posesiones.
- Derecho de seguridad jurídica (contemplando la materia penal internacional, de órdenes de aprehensión o detención, para los procesados en materia penal, en las detenciones ante autoridad judicial, respecto a la imposición de penas y multas, en los juicios penales),
- Derecho de inviolabilidad (de las comunicaciones privadas y del domicilio).
- Derecho de protección (de la integridad física y moral de las personas a las que se imponga una pena y del derecho a la vida).
- Derecho a la nacionalidad.
- Derecho de petición.
- Derecho a la protección de la salud.
- Derecho a un medio ambiente saludable.
- Derecho a la vivienda digna, etc..

⁶⁷ ¿Cuáles son los Derechos Humanos?, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, disponible en http://www.cndh.org.mx/Cuales_Son_Derechos_Humanos. Consulta octubre 17 de 2015.

Los Derechos Humanos son entonces, el cúmulo de privilegios establecidos dentro del orden jurídico nacional, tratados internacionales y leyes; indispensables para preservar la dignidad humana y fomentar el desarrollo integral de las personas.

3. Los Derechos Humanos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Una constitución moderna es un documento de derecho público en el que se precisan las formas de estado y de gobierno, determinando de manera estricta las facultades y competencias de los órganos de poder (parte orgánica) así como el desarrollo de un catálogo de derechos elementales tanto individuales como sociales cuya titularidad corresponde a los gobernados, en consecuencia aquéllos deberán ser respetados y garantizados por los gobernantes (parte dogmática)".⁶⁸

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, actualmente en vigor, misma que es en realidad, una reforma a la diversa de 1857⁶⁹, es un ordenamiento fundamental que cumple con esa característica, pues desde su promulgación, estableció las garantías individuales de los gobernados, los derechos sociales y la forma de Estado y de gobierno de nuestro país.⁷⁰

Además, a partir del 5 de diciembre de 2006, en que entró en vigor el DECRETO por el que se reforma el Artículo 1o., Párrafo Tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos,⁷¹ hizo referencia por vez primera, a la dignidad humana,

⁶⁸ Ortíz Treviño, Rigoberto Gerardo. Análisis del Concepto de Derechos Humanos. Revista Amicus Curiae. Año I, Número 6. Sistema de Universidad Abierta y Educación a Distancia. Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, p. 3.

⁶⁹ Así se concluye de su proemio, que señala que: VENUSTIANO CARRANZA, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos, hago saber: Que el Congreso Constituyente reunido en esta ciudad el 1o. de diciembre de 1916, en virtud del decreto de convocatoria de 19 de septiembre del mismo año, expedido por la Primera Jefatura, de conformidad con lo prevenido en el artículo 4o. de las modificaciones que el 14 del citado mes se hicieron al decreto de 12 de diciembre de 1914, dado en la H. Veracruz, adicionando el Plan de Guadalupe, de 26 de marzo de 1913, ha tenido a bien expedir la siguiente: CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS QUE REFORMA LA DE 5 DE FEBRERO DE 1857

⁷⁰ ANALISIS DE REFORMAS. Disponible en:

https://www.scjn.gob.mx/normativa/analisis_reformas/Analisis%20Reformas/00130029.pdf Consulta 1º de noviembre de 2015.

⁷¹ Decreto expedido el 21 de noviembre de 2006 y publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 4 de diciembre de 2006, mismo que conforme a su artículo PRIMERO TRANSITORIO, entró en vigor al día siguiente de su publicación en dicho Diario.

señalando que no debe atentarse en su contra, para anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas, al establecer que:

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.

3.1. El reconocimiento de los Derechos Humanos en México

Sin embargo, fue hasta el 11 de junio de 2011, en que entró en vigor el Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁷², que se han reconocido expresamente los derechos humanos en dicho ordenamiento fundamental.

Con base en dicha modificación, el Capítulo citado de denominarse “Garantías Individuales”, pasó a ser “De los Derechos Humanos y sus Garantías”; asimismo, se reformó el artículo 1º, para quedar como sigue:

“Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

⁷² DECRETO por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011 y que conforme a su artículo Primero TRANSITORIO, entró en vigor al día siguiente de su publicación.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

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 sexuales, 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”.

3.2. Principios

La norma anterior, además de reconocer los derechos humanos previstos por la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que México, es parte y la posibilidad, excepcional, de restringirlos o suspenderlos, establece diversos principios, que tienen por objeto, hacer que en nuestro país las autoridades respeten, hagan respetar y garanticen real y verdaderamente, en todo momento esos derechos.

Al análisis de las cuestiones que se desprenden del artículo 1º constitucional, las cuales son de gran trascendencia, pues han implicado, un cambio de paradigma respecto del estudio del régimen jurídico nacional en todos sus órdenes y materias, me refiero a continuación.

3.2.1. Parámetro de control de regularidad constitucional

El Parámetro de Control de Regularidad Constitucional, se desprende del primer párrafo del artículo invocado, que señala que **en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección y que su ejercicio no**

podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la misma establece.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconoce además de los derechos humanos que prevé en el Capítulo I de su Título Primero, los que se establecen en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano es parte.

Al respecto, es necesario considerar en primer término, la Declaración Universal de Derechos del Hombre emitida en 1948, por la Organización de las Naciones Unidas, que se creó con posterioridad a la conclusión de la Segunda Guerra Mundial, el 24 de octubre de 1945 y que fue expedida por la misma, considerando que:

“... la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen como base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos de todos los miembros de la familia humana;

... el desconocimiento y el menosprecio de los derechos del hombre han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad que se ha producido, como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias;

Es...” esencial que los derechos del hombre sean protegidos por un régimen de derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión;

... los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres, y se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad;

... los Estados miembros se han comprometido a asegurar, en cooperación con la Organización de las Naciones Unidas, el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades fundamentales del hombre y,

... una concepción común de estos derechos y libertades es de la mayor importancia para el pleno cumplimiento de dicho compromiso”.⁷³

⁷³ Preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, disponible en: <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

Dicha Declaración, que se integra por treinta artículos,⁷⁴ señala lo siguiente:

- Artículo 1.** Todos los seres humanos nacen libres e iguales.
- Artículo 2.** Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna
- Artículo 3.** Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.
- Artículo 4.** Prohíbe la esclavitud.
- Artículo 5.** Se pronuncia en contra de los tratos denigrantes e inhumanos
- Artículo 6.** Todo ser humano tiene derecho, al reconocimiento de su personalidad jurídica.
- Artículo 7.** Igualdad ante la ley.
- Artículo 8.** Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.
- Artículo 9.** Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado.
- Artículo 10.** Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.
- Artículo 11.** Presunción de inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, Nadie será condenado por actos que en el momento de cometerse no fueron delictivos.
- Artículo 12.** Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra injerencias o ataques a su vida privada.
- Artículo 13.** Libre tránsito y residencia.
- Artículo 14.** Derecho a buscar asilo, en cualquier país.
- Artículo 15.** Derecho a una nacionalidad.
- Artículo 16.** Derecho y libertad a contraer matrimonio, y en su caso de disolver el mismo.
- Artículo 17.** Toda persona tiene derecho a la propiedad y a no ser despojado de sus pertenencias
- Artículo 18.** Libertad de pensamiento y de religión.
- Artículo 19.** Libertad de opinión y de expresión.

⁷⁴ Idem.

- Artículo 20.** Libertad de reunión y de asociación pacíficas.
- Artículo 21.** Derecho a participar en el gobierno de su país y garantía al sufragio universal y libre.
- Artículo 22.** Derecho a la seguridad social
- Artículo 23.** Derecho al trabajo.
- Artículo 24.** Derecho a gozar de vacaciones periódicas pagadas.
- Artículo 25.** Derecho a un nivel de vida adecuado.
- Artículo 26.** Derecho a la educación gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental.
- Artículo 27.** Derecho a tomar parte en la vida cultural de la comunidad.
- Artículo 28.** Derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos.
- Artículo 29.** Toda persona tiene deberes respecto a la comunidad y queda sujeta a las limitaciones establecidas por la ley.
- Artículo 30.** Nada en esta Declaración podrá interpretarse para emprender y desarrollar actividades tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en esta Declaración.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,⁷⁵ que se adoptó en Nueva York el 16 de diciembre de 1966 y al que se adhirió nuestro país el 24 de marzo de 1981⁷⁶, los Estados Partes señalaron que:

“Considerando que, conforme a los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas, la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables,

Reconociendo que estos derechos se derivan de la dignidad inherente a la persona humana,

Reconociendo que, con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, no puede realizarse el ideal del ser humano libre, en el disfrute de las libertades civiles y políticas y liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de

⁷⁵ Pacto Internacional de Derchos Civiles y Políticos, disponible en: https://www.colmex.mx/assets/pdfs/2-PIDCP_49.pdf?1493133879, consultado el 21 de octubre de 2017.

⁷⁶ Decreto Promulgatorio, publicado en el DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN del 20 de mayo de 1981.

sus derechos civiles y políticos, tanto como de sus derechos económicos, sociales y culturales,

Considerando que la Carta de las Naciones Unidas impone a los Estados la obligación de promover el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades humanos,

Comprendiendo que el individuo, por tener deberes respecto de otros individuos y de la comunidad a que pertenece, tiene la obligación de esforzarse por la consecución y la observancia de los derechos reconocidos en este Pacto,”.

Dicho Pacto que se integra por 53 artículos, establece en su Parte II, artículos, 2 y 3, lo siguiente:

Artículo 2

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

2. Cada Estado Parte se compromete a adoptar con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

3. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que:

a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrán interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;

b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso y a desarrollar las posibilidades de recurso judicial;

c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se hayan estimado procedente el recurso.

Artículo 3

Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto.

En su Parte III, artículos 6 a 27⁷⁷, el Pacto mencionado, cuyo cumplimiento es obligatorio para nuestro país, y por tanto los derechos que prevé, deben tenerse por reconocidos en el orden jurídico mexicano, establece en síntesis que:

1. El derecho a la vida es inherente a la persona humana.
2. Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.
3. Se prohíbe la esclavitud en todas sus formas.
4. Todos los individuos tienen derecho a la libertad y a la seguridad personales.
5. Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con dignidad.
6. Nadie puede ser encarcelado por incumplimiento de contratos
7. Todas las personas tienen derecho a la libre circulación por el territorio de los Estados en los que se encuentren legalmente, así como a escoger libremente su residencia
8. Los extranjeros no pueden ser expulsados del territorio de los Estados Parte, si se encuentran en él legalmente.
9. Todas las personas son iguales ante los tribunales.
10. Se prohíbe la aplicación retroactiva de la ley en perjuicio de las personas.
11. Todo ser humano tiene derecho en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.
12. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada.
13. Todas las personas tienen derecho a la libertad de pensamiento de conciencia y de religión.
14. Todas las personas tienen derecho a la libertad de expresión.

⁷⁷ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, disponible en: https://www.colmex.mx/assets/pdfs/2-PIDCP_49.pdf?1493133879, consultado el 21 de octubre de 2017.

15. Se prohíbe toda propaganda en favor de la guerra, así como la alabanza del odio nacional, racial o religioso que incite a la discriminación, la hostilidad o la violencia.

16. Todas las personas tienen libertad de reunión.

17. Todas las personas tienen libertad de asociación, incluido el derecho a fundar sindicatos.

18. Se reconoce a la familia como elemento natural y fundamental de la sociedad y el derecho a su protección.

20. Se reconocen los derechos políticos de las personas y a ejercer funciones públicas.

21. Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley.

22. En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, que fue adoptada en la IX Conferencia Internacional Americana, Bogotá, Colombia, el 2 de mayo de 1948⁷⁸, establece en su Preámbulo que:

Todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están por naturaleza de razón y conciencia, deben conducirse fraternalmente los unos con los otros.

En cumplimiento del deber de cada uno es exigencia del derecho de todos. Derechos y deberes se integran correlativamente en toda actividad social y política del hombre. Si los derechos exaltan la libertad individual, los deberes expresan la dignidad de esa libertad.

⁷⁸ Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>

Los deberes de orden jurídico presuponen otros, de orden moral, que los apoyan conceptualmente y los fundamentan.

Es deber del hombre servir al espíritu con todas sus potencias y recursos porque el espíritu es la finalidad suprema de la existencia humana y su máxima categoría.

Es deber del hombre ejercer, mantener y estimular por todos los medios a su alcance la cultura, porque la cultura es la máxima expresión social e histórica del espíritu.

Y puesto que la moral y buenas maneras constituyen la floración más noble de la cultura, es deber de todo hombre acatarlas siempre.

En el Capítulo I de dicha Declaración se señalan como derechos de las personas, los siguientes:

Los Artículos I al IV, contemplan el Derecho a la vida, a la libertad (religiosa, de culto y de expresión), a la seguridad, la integridad de la persona la igualdad ante la Ley.

Los Artículos V al VII consagran el Derecho a la protección a la honra, la vida privada, la protección de la familia, a la maternidad y a la infancia.

La citada Declaración, también prevé el Derecho de residencia y tránsito, la inviolabilidad del domicilio, de la correspondencia (Artículos VIII al XI)

Derecho a la preservación de la salud y al bienestar (Artículo XI).

12. Derecho a la educación (Artículo XII).

13. Derecho a los beneficios de la cultura (Artículo XIII).

14. Derecho al trabajo y a una justa retribución (Artículo XIV).

15. Derecho al descanso, a la recreación y al aprovechamiento del tiempo libre (Artículo XV).

16. Derecho a la seguridad social (Artículo XVI).

17. Derecho de reconocimiento de la personalidad jurídica y de los derechos civiles (Artículo XVII).

18. Derecho de justicia (Artículo XVIII).

19. Derecho a la nacionalidad (Artículo XIX).

20. Derecho de sufragio y de participación en el gobierno (Artículo XX).

21. Derecho de reunión (Artículo XXI).

22. Derecho de asociación (Artículo XXII).

23. Derecho a la propiedad (Artículo XXIII).

24. Derecho de petición (Artículo XXIV).

25. Derecho de protección contra la detención arbitraria (Artículo XXV).

26. Derecho a la presunción de inocencia, de audiencia y derecho a la no imposición de penas crueles, infamantes o inusitadas (Artículo XXVI).

27. Derecho de asilo (Artículo XXVII).

28. Alcance de los derechos del hombre (Artículo XXVIII).

Dicha Declaración, establece asimismo, en su Capítulo II, un conjunto de deberes a cargo de las personas, los cuales son:

1. Deberes ante la sociedad (Artículo XXIX).

2. Deberes de los padres para con los hijos y de estos para con sus padres. (Artículo XXX).

3. Deberes de instrucción (Artículo XXXI).

4. Deber de sufragio (Artículo XXXII).

5. Deber de obediencia a la Ley y a las autoridades (Artículo XXXIII).

6. Deber de servir a la comunidad y a la nación (Artículo XXXIV).

7. Actividades políticas en país extranjero (Artículo XXXVIII).

Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos o "Pacto San José Costa Rica",⁷⁹ señala en su Preámbulo⁸⁰ que los Estados Americanos signatarios de la misma, reconocen los derechos que establece:

“Reafirmando su propósito de consolidar en este Continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre;

Reconociendo que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana, razón por la cual justifican con protección internacional, de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados Americanos;

Considerando que estos principios han sido consagrados en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos que han sido reafirmados y desarrollados en otros instrumentos internacionales tanto de ámbito universal como regional;

Reiterando que, con arreglo a la Declaración Universal de los Derechos Humanos sólo puede realizarse el ideal del ser humano libre, exento del temor y de la miseria, si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos, y considerando que la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria (Buenos Aires 1967) aprobó la incorporación a la propia Carta de la Organización de normas más amplias sobre derechos económicos, sociales y educacionales, y resolvió que una convención interamericana sobre derechos humanos determinará la estructura, competencia y procedimiento de los órganos encargados de esa materia...”.

Dicha Convención establece en sus artículos 1 a 3 que son deberes de los Estados Partes:

⁷⁹ Convención Americana sobre Derechos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1981, disponible en https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

⁸⁰Idem

1. Respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que este sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social y que para los efectos de la Convención, persona es todo ser humano (Artículo 1)
2. Adoptar Disposiciones de Derecho Interno, por lo que en caso de que el ejercicio de los derechos y libertades mencionados, no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de la convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades (Artículo 2).

En su Capítulo II, denominado Derechos Civiles y Políticos, la Convención o Pacto de San José de Costa Rica, establece y desarrolla los siguientes derechos:

1. Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica (Artículo 3).
2. Derecho a la Vida (Artículo 4).
3. Derecho a la Integridad Personal (Artículo 5).
4. Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre (Artículo 6).
5. Derecho a la Libertad Personal (Artículo 7).
6. Garantías Judiciales (Artículo 8).
7. Principio de Legalidad y de Retroactividad (Artículo 9).
8. Derecho a Indemnización (Artículo 10).
9. Protección de la Honra y de la Dignidad (Artículo 11).
10. Libertad de Conciencia y de Religión (Artículo 12).

11. Libertad de Pensamiento y de Expresión (Artículo 13).
12. Derecho de Rectificación o Respuesta (Artículo 14).
13. Derecho de Reunión (Artículo 15).
14. Libertad de Asociación (Artículo 16).
15. Protección a la Familia (Artículo 17).
16. Derecho al Nombre (Artículo 18).
17. Derechos del niño (Artículo 19).
18. Derecho a la Nacionalidad (Artículo 20).
19. Derecho a la Propiedad Privada (Artículo 21).
20. Derecho de Circulación y de Residencia (Artículo 22).
21. Derechos Políticos (Artículo 23).
22. Igualdad ante la Ley (Artículo 24).
23. Protección Judicial (Artículo 25).

En el Capítulo III, denominado de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de la Convención, se hace referencia al Desarrollo Progresivo de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, señalando que los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente su plena efectividad, en la medida de recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

El principio de supremacía constitucional, origina el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano y trae como consecuencia que todas las normas jurídicas deban ser acordes con la misma, tanto

en un sentido formal como material, lo cual aunque no cambió a raíz de las reformas constitucionales de 2011, sí hizo que evolucionara la configuración de las normas jurídicas, en relación con las que puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano.

Dentro de esas normas se encuentran las que integran el catálogo de derechos humanos que prevén tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como los Tratados Internacionales, mismo que es parte del conjunto de normas que gozan de supremacía constitucional, aunque debe señalarse que en el caso de los que se señalan en dichos tratados, solo será así cuando no haya restricciones, respecto de ellos en la Constitución.

Los derechos humanos constituyen el Parámetro de Control de Regularidad Constitucional, porque es conforme a ellos, en su conjunto que debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.

Así lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su tesis jurisprudencial, con rubro “Derechos Humanos contenidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales. Constituyen el Parámetro de Control de Regularidad Constitucional, pero cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de aquéllos, se debe estar a lo que establece el texto Constitucional”, en la que resolvió que:⁸¹

1. El primer párrafo del artículo 1o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte.

2. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que **las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos.**

⁸¹ Derechos Humanos contenidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales. Constituyen el Parámetro de Control de Regularidad Constitucional, pero cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de aquéllos, se debe estar a lo que establece el texto Constitucional. Décima Época, Registro 2006224, Pleno, Jurisprudencia, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, Materia Constitucional, Tesis: P./J. 20/2014 (10a.), Página: 202.

3. Derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1o., cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano.

4. Esa transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional.

5. En tal sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.

3.2.2. Principio de Control de Convencionalidad

El Principio de Control de Convencionalidad, se contiene en el tercer párrafo del artículo 1º constitucional, que dispone que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Este principio es sumamente trascendente porque constituye un mandato constitucional, que implica un profundo cambio en la forma de concebir el derecho e interpretar sus normas en el ámbito jurídico nacional.

Conforme a él, han cambiado “las reglas del juego” en materia de interpretación de las normas jurídicas y con base en esto, también deben ser distintos los “estándares” de nuestros razonamientos al respecto; además, se han ampliado los actores responsables de garantizar los derechos humanos.

El Control de Convencionalidad consiste en la obligación de todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, de “velar” no sólo por los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales firmados por el Estado Mexicano, sino también por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se entiende en la doctrina como el principio pro persona”.⁸²

Para determinar el marco dentro del que debe realizarse el Control de Convencionalidad, los mandatos que contiene el artículo 1o. constitucional, deben interpretarse conjuntamente con lo establecido por el diverso 133, de cuya parte final, se concluye que los jueces en ejercicio de la función jurisdiccional, están obligados a preferir los derechos humanos contenidos en ella y en los tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario establecidas en cualquier norma inferior”.⁸³

Lo anterior, lleva a considerar que la reforma de que fue objeto el artículo 1º de la Constitución, motivó que se rediseñara la forma en la que los órganos del sistema jurisdiccional mexicano deben ejercer el control de constitucionalidad, pues con anterioridad a ella, se entendía con base, entre otros preceptos, en el artículo 103, fracción I, de la Constitución Federal, que el único órgano facultado para ejercer un control de constitucionalidad era el Poder Judicial de la Federación, a través de los medios establecidos en el propio precepto; sin embargo, al establecer el precepto primeramente invocado, a partir de su reforma, que todas las autoridades del Estado mexicano tienen obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el propio Estado mexicano es parte, tal obligación también comprende el control de convencionalidad.⁸⁴

⁸² Control de Convencionalidad ex officio en materia de Derechos Humanos. El mecanismo relativo debe ser acorde con el modelo general de control establecido Constitucionalmente, el cual deriva del análisis sistemático de los artículos 1o. Y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Registro 23183; Novena Época; Pleno; Expediente Varios 912/2010 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 1, Octubre de 2011 , Tomo 1, página 313.

⁸³ Idem.

⁸⁴ Control de Constitucionalidad y de Convencionalidad (Reforma Constitucional de 10 de junio de 2011). Décima Época, Registro 2002264, Primera Sala, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XV, Diciembre de 2012, Tomo 1, Materia Común, Tesis: 1a./J. 18/2012 (10a.), p. 420.

De ello se concluye, que en el sistema jurídico mexicano actual, los jueces nacionales tanto federales como del orden común, están facultados para emitir pronunciamiento en respeto y garantía de los derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal y por los tratados internacionales.⁸⁵

Es así que, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que actualmente existen dos vertientes dentro del modelo de control de constitucionalidad en el orden jurídico mexicano que son acordes con un modelo de control de convencionalidad⁸⁶:

Primera: El control concentrado en los órganos del Poder Judicial de la Federación mediante las acciones de inconstitucionalidad, las controversias constitucionales y el amparo directo e indirecto, en las que al emitir sus fallos, los órganos del Poder Judicial, Federal, actuando como jueces constitucionales están facultados para hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos reconocidos en dicho ordenamiento fundamental y en los tratados internacionales de los que México es parte.

Tratándose de ese control, se cuestiona la inconstitucionalidad de una ley en abstracto; esto es, la propia norma general, pero sin apreciar los hechos concretos del caso ni la regla que rige a casos específicos, sino la ley per se, con generalidad en el pronunciamiento.⁸⁷

Dicho control, se hace valer por tanto, por vía de acción y son los órganos del Poder Judicial de la Federación, los que deciden en forma terminal y definitiva, con base en el análisis exhaustivo de los argumentos que se propongan en demanda con la que inicia la tramitación del medio de defensa constitucional que corresponda o bien, supliendo las deficiencias de la queja cuando así proceda, si una disposición

⁸⁵ Idem.

⁸⁶ Control de Convencionalidad. cómo deben ejercerlo los Órganos Jurisdiccionales Nacionales. Décima Época, Registro: 2000072, Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis: Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro IV, Enero de 2012, Tomo 5, Materia Constitucional, Tesis: III.4o.(III Región) 5 K (10a.), p.: 4320.

⁸⁷ Control Difuso. rasgos distintivos de su ejercicio. Décima Época, Registro: 2003523, Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis: Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XX, Mayo de 2013, Tomo 3, Materia Común, Tesis: I.4o.A.18 K (10a.), p. 1762.

es contraria o no a los derechos humanos que reconocen la Constitución Federal y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.⁸⁸

Para llevar a cabo, el control de convencionalidad en el sistema concentrado, no basta "la sola afirmación en los conceptos de violación de que las "normas aplicadas en el procedimiento" respectivo son inconvencionales, o alguna expresión similar, sin precisar al menos qué norma en específico y cuál derecho humano está en discusión, imposibilita a los Jueces de Distrito y a los Magistrados de Circuito, según corresponda, a realizar ese control, debido a que incluso en el nuevo modelo de constitucionalidad sobre el estudio de normas generales que contengan derechos humanos, se necesitan requisitos mínimos para su análisis; de otra manera, se obligaría a los órganos jurisdiccionales a realizar el estudio de todas las normas que rigen el procedimiento y dictado de la resolución, confrontándolas con todos los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, labor que se tornaría imposible de atender, sin trastocar otros principios como los de exhaustividad y congruencia respecto de los argumentos planteados".⁸⁹

Segunda: El control difuso o ex officio es aquel que pueden realizar los juzgadores, sean federales u ordinarios, oficiosamente en el ámbito de su competencia, si y sólo si, encuentran sustento para ello, respaldándose en el imperio del que están investidos para juzgar conforme a la Constitución, contrastando el contenido de la norma que deben aplicar con los derechos humanos que reconoce el orden jurídico nacional⁹⁰.

"El sistema difuso" es aquel en el cual, el examen de compatibilidad de los actos frente a la Constitución corresponde a todos los órganos jurisdiccionales y lo ejercitan, incidentalmente, en ocasión de la decisión de las causas de su competencia.⁹¹

⁸⁸ Control Concentrado y Difuso de Constitucionalidad y Convencionalidad. sus diferencias. Décima Época, Registro:2010143. 1a. CCLXXXIX/2015 (10a.). Primera Sala. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 23, Octubre de 2015, p. 1647..

⁸⁹ Control de Constitucionalidad y Convencionalidad. su ejercicio debe satisfacer requisitos mínimos cuando se propone en los conceptos de violación. Décima Época, Registro: 2008034, Segunda Sala, Jurisprudencia, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I, Materia Común, Tesis: 2a./J. 123/2014 (10a.), p. 859

⁹⁰ Op. cit. p.87

⁹¹ Op. cit. p.86

De acuerdo con lo que ha sostenido el Poder Judicial Federal, son rasgos distintivos de dicho sistema, los consistentes en que:⁹²

Primero. Su lógica reside en que, a cada caso, debe recaer una resolución conocida como "norma individualizada", la cual se infiere o deduce a partir de la norma general, pero adecuándola o relacionándola con los hechos o circunstancias del caso concreto, por lo que la decisión se compone de un silogismo judicial que se integra por una premisa fáctica determinada por hechos o circunstancias conforme a las cuales, deberá construirse una premisa normativa que otorgue la mejor solución al conflicto.

Segundo. Cuando se ejerce el control difuso se actúa en el problema contingente y propio que impone una comprobación constitucional en el caso debatido; de ahí el efecto de la cosa juzgada -inter partes.

Tercero. El juzgador tiene el deber de realizar una interpretación para llegar a un juicio respecto a la constitucionalidad de la decisión que pronuncia en casos concretos.

Cuarto. En el supuesto de que el juzgador estime que la aplicación de cierta disposición, bajo determinadas circunstancias, resulta inconstitucional, sólo puede, en casos extremos, desaplicar tal disposición en el evento concreto, resolviendo como si ésta no existiera.

Quinto. La duda sobre la constitucionalidad de una disposición siempre debe plantearse en razón de su aplicación en circunstancias particulares, aspecto que marca la diferencia respecto al control concentrado, puesto que, en este último, se cuestiona la inconstitucionalidad de una ley en abstracto; esto es, la propia norma general, pero sin apreciar los hechos concretos del caso ni la regla que rige a casos específicos, sino la ley per se, con generalidad en el pronunciamiento".

Tratándose del control difuso, la reflexión que realiza el juzgador es oficiosa y no forma parte de la disputa entre el actor y demandado, por lo que solo puede dar

⁹² *Idem.*

lugar a que decida inaplicar la norma o normas que considere contrarias a los derechos humanos. Esto significa que no puede en ningún caso hacer una declaratoria de inconstitucionalidad de las normas.

El parámetro de análisis que deberán ejercer todos los Jueces del país, tratándose de este tipo de control se integra por:⁹³

- 1) Todos los derechos humanos que contemple la Constitución Federal (con fundamento en sus artículos 1o. y 133), así como la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación;
- 2) Todos los derechos humanos que dispongan los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte;
- 3) Criterios vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sustentados en las sentencias en las que el Estado Mexicano sea parte, y criterios orientadores de la jurisprudencia y precedentes de la citada Corte, cuando el Estado Mexicano no sea parte.

Como el control difuso en tanto mecanismo para el control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos, es uno de los medios para consolidar la supremacía constitucional, debe ser acorde, con el modelo general de control que se desprende del análisis sistemático de los artículos 1o. y 133 de la Constitución, el cual es parte de la esencia de la función judicial. En consecuencia, en el caso de este control, los jueces, deben realizar:⁹⁴

- a) Una interpretación conforme en sentido amplio, que significa que los Jueces del país, al igual que todas las demás autoridades del Estado Mexicano, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. En

⁹³ Control de Convencionalidad. cómo deben ejercerlo los Órganos Jurisdiccionales Nacionales. Décima Época, Registro: 2000072, Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis: Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro IV, Enero de 2012, Tomo 5, Materia Constitucional, Tesis: III.4o.(III Región) 5 K (10a.), p.4320.

⁹⁴ Idem.

esta hipótesis, se está en presencia de una interpretación, de acuerdo al bloque constitucional.

b) Una interpretación conforme en sentido estricto, que se traduce en que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los Jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos establecidos en la Ley Suprema y en los tratados internacionales en los que México sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos.

Dicho de otra manera, si hay varios sentidos, debe elegirse el más acorde al bloque de constitucionalidad, esto es, el previsto o pretendido por la Constitución.

c) Dejar de aplicar la norma que de manera indefectible, sea contraria al bloque de constitucionalidad o que menos beneficie a la persona, cuando las alternativas anteriores no sean posibles; siempre en el contexto de los efectos, inter partes que aparea este sistema.⁹⁵

4. Interpretación de las normas en materia de Derechos Humanos

El artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que **las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.**

De esa disposición se concluye que el ordenamiento constitucional mexicano prevé dos métodos de interpretación de las normas que reconocen derechos humanos, los cuales consisten en interpretarlas, conforme a la Constitución y a los tratados internacionales en la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, métodos que a continuación se analizan.

⁹⁵ Op. cit. p. 86

4.1. Método de interpretación conforme

Esta interpretación, como su nombre lo indica, obliga a interpretar una norma inferior apegándose a lo que establecen otras normas jerárquicamente superiores, como los son las que reconocen a los derechos humanos en el ámbito jurídico nacional, tanto el constitucional como el de los tratados internacionales.

Para asegurar dicha primacía y la aplicación de los derechos humanos nuestro tribunal constitucional, ha sostenido que en la interpretación de las normas en materia de derechos humanos, debe hacerse “prevaler como la interpretación válida, eficaz y funcional, de entre varias interpretaciones posibles la que mejor se ajuste a las exigencias constitucionales dado que es la normatividad de mayor jerarquía y que debe regir sobre todo el sistema normativo del país”.⁹⁶

La Suprema Corte de Justicia de la Nación⁹⁷, ha resuelto que ese tipo de interpretación por parte de los Jueces presupone realizar tres pasos:

- a) Interpretación conforme en sentido amplio. Significa que los Jueces del país, al igual que todas las demás autoridades del Estado Mexicano, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia;
- b) Interpretación conforme en sentido estricto. Se traduce en que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los Jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos establecidos en la Ley Suprema y en los tratados internacionales en los que México sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos; y,
- c) Inaplicación de la norma que menos beneficie cuando las alternativas anteriores no son posibles.

⁹⁶ Interpretación conforme a la Constitución Federal. de acuerdo a ella los Tribunales ordinarios pueden calificar el acto impugnado y definir los efectos que se deducen de aplicar un precepto declarado inconstitucional. [J]; 9a. Época; T.C.C. Tesis: I.4o.A. J/41. S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXII, Agosto de 2005; p. 1656.

⁹⁷ Op. cit. 92

Lo anterior, sostiene nuestro Tribunal Constitucional⁹⁸, no rompe con la lógica del principio de división de poderes y del federalismo, sino que fortalece el papel de los Jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano es parte.

Ello significa que la Supremacía de la Constitución, implica que al aplicarse, las normas jurídicas, deben interpretarse de acuerdo con los preceptos constitucionales, de forma tal que cuando existan varias posibilidades de interpretación de las mismas, se elija la que mejor se ajuste a la Constitución.⁹⁹

Dicha regla interpretativa opera previamente al juicio de invalidez, por lo que antes de considerar a una norma jurídica como constitucionalmente inválida, deben agotarse todas las posibilidades de encontrar en ella un significado que la haga compatible con la Constitución y que le permita, subsistir, para que solo cuando exista una clara incompatibilidad o una contradicción insalvable entre la norma ordinaria y la Constitución, proceda declararla inconstitucional, por lo que las normas deben interpretarse de tal modo que la contradicción no se produzca y la norma pueda salvarse, prefiriéndose la que salve la aparente contradicción.¹⁰⁰

En el caso de leyes, “la aplicación del principio de interpretación de la ley conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige del órgano jurisdiccional optar por aquella de la que derive un resultado acorde al Texto Supremo, en caso de que la norma secundaria sea oscura y admita dos o más entendimientos posibles”.¹⁰¹

El método de interpretación conforme, lleva a considerar, por tanto, que los derechos humanos reconocidos por el Estado mexicano en los tratados internacionales que celebre, automáticamente quedan incorporados al Derecho

⁹⁸ Op. cit. p.92.

⁹⁹ Interpretación Conforme. naturaleza y alcances a la luz del Principio Pro Persona. Décima Época, Registro 2005135, Primera Sala, Tesis Aislada, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 1, Diciembre de 2013, Tomo I, Materia Constitucional, Tesis: 1a. CCCXL/2013 (10a.), p. 530.

¹⁰⁰ Idem.

¹⁰¹ Principio de interpretación de la Ley conforme a la Constitución. [J]; 9a. Época; Tesis: 2a. /J. 176/2010 .2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXXII, Diciembre de 2010; p. 646.

Interno Nacional, y deben ser respetados obligatoriamente por las autoridades, las que, por tanto, no pueden desconocerlos o alterarlos, ni ignorarlos bajo ninguna circunstancia al emitir las resoluciones que les correspondan, de acuerdo a su ámbito competencial.

En aplicación del Método de Interpretación Conforme, deben prevalecer respecto de las normas del orden jurídico nacional, los derechos fundamentales establecidos en los tratados, pactos y convenciones internacionales, cuando contengan disposiciones más favorables al goce y ejercicio de los mismos.

No obstante, lo anterior, cuando los derechos fundamentales, se regulen de manera idéntica, tanto en la Constitución como en los instrumentos internacionales, será innecesario aplicar la norma de fuente internacional, como se sostuvo en la siguiente tesis jurisprudencial, emitida por el Poder Judicial de la Federación:

DERECHOS FUNDAMENTALES. CUANDO DE MANERA SUFICIENTE SE ENCUENTRAN PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SE TORNA INNECESARIO EN INTERPRETACIÓN CONFORME ACUDIR Y APLICAR LA NORMA CONTENIDA EN TRATADO O CONVENCIÓN INTERNACIONAL, EN TANTO EL ORDEN JURÍDICO EN SU FUENTE INTERNA ES SUFICIENTE PARA ESTABLECER EL SENTIDO PROTECTOR DEL DERECHO FUNDAMENTAL RESPECTIVO. Acorde a lo dispuesto por el artículo 1o. de la Carta Magna, en reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, vigente a partir del día siguiente, en sus dos primeros párrafos se establece que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución establece; en forma adicional se determina que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán "conforme" a esa norma fundamental y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a la persona en su protección más amplia. De este modo, el referido método de "interpretación conforme" entraña que los derechos fundamentales positivizados en los tratados, pactos y convenciones internacionales prevalecen respecto de las normas del orden jurídico de fuente interna si contienen disposiciones más favorables al goce y ejercicio de esos derechos, lo cual lleva a establecer que la obligación del Estado Mexicano se refiere no sólo a garantizar el ejercicio de los derechos

humanos enumerados en la Constitución, sino también los contenidos en esos instrumentos internacionales, cuyo conjunto puede considerarse integra un bloque unitario de protección. Sin embargo, la aplicación del principio pro persona no puede servir como fundamento para aplicar en forma directa los derechos fundamentales contemplados en los tratados internacionales, no obstante que el derecho internacional convencional sea una fuente del derecho constitucional de carácter obligatorio, toda vez que tal principio constituye propiamente un instrumento de selección que se traduce en la obligación de analizar el contenido y alcance de los derechos humanos contenidos en dos o más normas que regulan o restringen el derecho de manera diversa, a efecto de elegir cuál será la aplicable en el caso concreto, lo que, por un lado, permite definir la plataforma de interpretación de los derechos humanos y, por otro, otorga un sentido protector a favor de la persona humana, en tanto la existencia de varias posibles soluciones a un mismo problema obliga a optar por aquella que protege en términos más amplios, lo que implica acudir a la norma jurídica que consagre el derecho de la manera más extensiva en detrimento del precepto más restrictivo. Bajo esa premisa, cabe decir que si el derecho fundamental cuestionado se encuentra previsto tanto en la Constitución de la República como en los instrumentos de carácter internacional, a lo que se adiciona que los principios y lineamientos en los que se apoya ese derecho se retoman y regulan en idéntico ámbito material de protección a nivel interno, por ende, ello hace innecesario aplicar la norma de fuente internacional cuando la de origen interno es constitucionalmente suficiente para establecer un sentido protector del derecho fundamental respectivo”.¹⁰²

El Poder Judicial de la Federación, también ha sostenido que el mandato de que las normas en materia de derechos internacionales se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales en materia de derechos humanos, implica que una ley no puede declararse nula cuando pueda interpretarse en consonancia con ellos, dada su presunción de constitucionalidad y convencionalidad, pues tal consonancia consiste en que la ley permite una interpretación compatible con sus contenidos, a partir de su delimitación mediante los pronunciamientos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los criterios -

¹⁰² Derechos Fundamentales. cuando de manera suficiente se encuentran previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se torna innecesario en interpretación conforme acudir y aplicar la norma contenida en Tratado o Convención Internacional, en tanto el orden jurídico en su fuente interna es suficiente para establecer el sentido protector del Derecho Fundamental respectivo. Décima Época, Registro 2003548, Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XX, Mayo de 2013, Tomo 2, Materia Común., Tesis: I.3o.P. J/1 (10a.), p. 1221

obligatorios cuando el Estado Mexicano fue parte y orientadores en el caso contrario de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.¹⁰³

4.2. Método de interpretación a favor de las personas

Este método tiene su base en el imperativo constitucional de que las normas sobre derechos humanos, deben interpretarse con el fin de buscar la protección más amplia de los derechos de las personas que han sido consagrados tanto en el derecho Nacional como en el Internacional y que es esta premisa la que el intérprete (generalmente un juez nacional) está obligado a seguir.

El artículo 133 de la Constitución Federal establece el Principio de Jerarquía Normativa, a través de la cual se establece la estructura del orden jurídico mexicano.

En ese tenor, el principio pro persona como criterio de interpretación de derechos humanos, establece la obligación de los jueces nacionales de observar el bloque de constitucionalidad, por lo que al realizar la interpretación conforme, deben evaluar si existe, entre las normas y criterios nacionales e internacionales, una que resulte más favorable y procure una protección más amplia del derecho que se pretende proteger.

Por tanto, puede afirmarse que dicho método consiste en ponderar el peso de los derechos humanos, a efecto de estar siempre a favor del hombre, lo que implica que debe acudirse a la norma más amplia o a la interpretación más extensiva cuando se trate de derechos protegidos y, por el contrario, a la norma o a la interpretación más restringida, cuando se trate de establecer límites a su ejercicio.¹⁰⁴

La interpretación pro homine es un criterio o método directo o de directriz hermenéutica que consiste en ponderar en primer término y ante todo la fundamentalidad de los derechos humanos, para estar siempre a favor del hombre, lo que significa que debe acudirse a la norma más amplia o a la interpretación

¹⁰³ Derechos Humanos, interpretación conforme, prevista en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Décima Época, Registro: 2003974, Primera Sala, Tesis: Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXII, Julio de 2013, Tomo 1, Materia Constitucional, Tesis 1a. CCXIV/2013 (10a.), p. 556.

¹⁰⁴ Principio Pro Homine. variantes que lo componen. Décima Época, Registro: 2005203, Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Aislada, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 1, Diciembre de 2013, Tomo II, Materia Constitucional, Tesis: I.4o.A.20 K (10a.), p.1211.

extensiva cuando se trate de derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida, cuando se trate de establecer límites para su ejercicio.¹⁰⁵

“Desde el campo doctrinal se ha considerado que el referido principio "pro homine" tiene dos variantes: ¹⁰⁶

a) Directriz de preferencia interpretativa, por la cual se ha de buscar la interpretación que optimice más un derecho constitucional. Esta variante, a su vez, se compone de:

- Principio favor libertatis, que postula la necesidad de entender al precepto normativo en el sentido más propicio a la libertad en juicio, e incluye una doble vertiente:

- Las limitaciones que mediante ley se establezcan a los derechos humanos no deberán ser interpretadas extensivamente, sino de modo restrictivo; y, }

- Debe interpretarse la norma de la manera que optimice su ejercicio;

- Principio de protección a víctimas o principio favor debilis; referente a que en la interpretación de situaciones que comprometen derechos en conflicto, es menester considerar especialmente a la parte situada en inferioridad de condiciones, cuando las partes no se encuentran en un plano de igualdad; y,

- Directriz de preferencia de normas, la cual prevé que el Juez aplicará la norma más favorable a la persona, con independencia de la jerarquía formal de aquélla”.¹⁰⁷

De acuerdo con lo que ha señalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹⁰⁸ aunque las autoridades deben interpretar las normas relativas a los derechos humanos, aplicando el Principio de Interpretación más favorable a la persona, la obligación de hacerlo, solo existe cuando el operador jurídico advierte que:

1. Dos o más normas son aplicables al caso y debe elegir la que otorga la protección más amplia a la persona.

¹⁰⁵ Idem.

¹⁰⁶ Idem.

¹⁰⁷ Op. cit. p.103

¹⁰⁸ Principio de Interpretación más favorable a la persona. presupuestos para su aplicación. Décima Época, Registro 2009545, Segunda Sala, Tesis Aislada, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 20, Julio de 2015, Tomo I, Materia Constitucional, Tesis: 2a. LVI/2015 (10a.), p. 822.

2. Sólo existe una norma aplicable, pero que admite diversas interpretaciones que se traducen en mayor o menor protección a los derechos fundamentales, lo que significa que no es necesario que exista un conflicto entre normas, ni que éstas sean de la misma naturaleza y finalidad para que sea aplicable el principio de interpretación más favorable a la persona.

3. En el supuesto de que un mismo derecho fundamental esté reconocido en las dos fuentes supremas del ordenamiento jurídico, a saber, la Constitución y los tratados internacionales, la elección de la norma que será aplicable -en materia de derechos humanos-, atenderá a criterios que favorezcan al individuo o lo que se ha denominado principio pro persona, de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 1o. constitucional.¹⁰⁹

La interpretación más favorable para la persona, no se basa en la aplicación de todo el universo normativo, sino en las normas que resulten aplicables al derecho reconocido, por lo que antes de hacerla, el juzgador debe determinar que efectivamente la o las normas en cuestión son aplicables al caso concreto y que en consecuencia, el derecho reconocido se encuentra tutelado en diversas normas o la que lo tutela admite distintas interpretaciones.¹¹⁰

Tratándose del alcance protector que prevé el artículo 1º constitucional, el Poder Judicial ha resuelto, que “los agentes del Estado Mexicano no sólo deben observar la normativa internacional de carácter obligatorio y la jurisprudencia interamericana, sino que en virtud de las máximas de universalidad y progresividad que también contempla, debe admitirse el desarrollo de principios y prácticas del derecho internacional de carácter no vinculante previstos en instrumentos, declaraciones, proclamas, normas uniformes, directrices y recomendaciones aceptados por la mayoría de los Estados”.¹¹¹

¹⁰⁹ Principio Pro Persona. criterio de selección de la norma de Derecho Fundamental aplicable. Décima Época, Registro 2002000, Primera Sala, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 2, Materia Constitucional, Tesis: 1a./J. 107/2012 (10a.), Página: 799.

¹¹⁰ Op. cit. p.107

¹¹¹ Soft Law". los criterios y directrices desarrollados por Órganos Internacionales encargados de la promoción y protección de los Derechos Fundamentales son útiles para que los estados, en lo individual, guíen la práctica y mejoramiento de sus Instituciones encargadas de vigilar, promover y garantizar el apego irrestricto a los Derechos Humanos. Décima Época,

La doctrina identifica a esos principios como como ley suave, normas ligeras, dúctiles o blandas (soft law), las cuales se entienden en oposición al derecho duro o positivo (hard law) y con independencia de la obligatoriedad que revistan, su contenido puede ser útil para que los Estados, en lo individual, guíen la práctica y mejoramiento de sus instituciones encargadas de vigilar, promover y garantizar el apego irrestricto a los derechos humanos.¹¹²

Ello, no implica que se desconozca la observancia primigenia del orden jurídico nacional, ni el principio de subsidiariedad de las normas supranacionales, con base en el que la protección internacional de los derechos humanos es aplicable después de agotada la tutela interna y, sólo en su defecto, debe acudir a aquélla, pues más allá de que la Constitución Federal y los tratados no se relacionen en términos jerárquicos, la consulta de directrices no vinculantes sólo reporta efectos prácticos derivados de la experiencia acogida por órganos internacionales encargados de la promoción y protección de los derechos fundamentales.¹¹³

5. Las autoridades como sujetos obligados en materia de Derechos Humanos

El artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su párrafo tercero que **“todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”**.

De la disposición anterior se observa, que los Derechos Humanos guardan una relación estrecha con el Estado, en lo que corresponde a su elemento gobierno, es decir a sus funciones de autoridad al ser el que normativamente los reconoce e

Registro 2008663, Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis: Aislada, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 16, Marzo de 2015, Tomo III, Materia Constitucional, Tesis: XXVII.3o.6 CS (10a.), Página: 2507.

¹¹² Idem

¹¹³ Op. Cit. 110.

impone obligaciones a sus autoridades para salvaguardar la dignidad humana de sus gobernados y se obliga a prevenir, investigar, sancionar y reparar sus violaciones, con base en las leyes que expida, a través de sus órganos competentes.¹¹⁴

5.1. Concepto de autoridad

La Real Academia de la Lengua, define a la autoridad como el “Poder que gobierna o ejerce el mando, de hecho o de derecho”¹¹⁵

Etimológicamente, la palabra autoridad, proviene del latín *auctoritas*, de la cual deriva de la palabra *augere*, que significa aumentar, promover, hacer progresar, por lo que, derivado de sus etimologías, se puede definir a la autoridad como la fuerza de convicción o poder demostrativo con carácter obligatorio.¹¹⁶

El análisis de tales obligaciones impone en primer término a la autoridad en el ámbito estatal como la potestad depositaria y ejecutora de los actos tendentes a la protección, promoción y respeto de los principios rectores de los Derechos Humanos.

En palabras de Héctor González Uribe, el Estado, tiene la necesidad de contar con una fuerza –espiritual y física- que dirige y coordina, que estimula y sanciona. Esta fuerza es la autoridad, la cual no puede dejar de existir mientras el hombre viva en sociedad.¹¹⁷

Ignacio Burgoa afirma que la autoridad es “el órgano estatal investido de facultades de decisión o ejecución, cuyo ejercicio engendra la creación, modificación o extinción de situaciones en general de hecho o jurídicas con trascendencia particular y determinada, de una manera imperativa”¹¹⁸

¹¹⁴ Becerra Ramírez, Manuel, “Artículo 1º, tercer párrafo”, *Prevenir, investigar, sancionar y reparar como deberes del Estado frente a las violaciones de derechos humanos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2013 p. 135

¹¹⁵ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, disponible en:

<http://lema.rae.es/drae/srv/search?id=sLInFApaADXX2mNuxtos>, consultado el 31 de octubre de 2015.

¹¹⁶ Etimología de “Autoridad”, Diccionario Etimológico, disponible en; <http://etimologias.dechile.net/?autoridad>, consultado el 31 de octubre de 2015.

¹¹⁷ González Uribe, Héctor, op. cit, p. 305

¹¹⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio. *El Juicio de Amparo*, 5ª Edición, México, Porrúa, 1966, p. 177

Considerando que la autoridad puede ser entendida como una potestad de mando para preservar e bienestar público, es importante resaltar que en aras de mantener el orden de manera eficaz, existen diversas autoridades que ejercen el poder público para lograr sus fines.

El artículo 16 Constitucional, hace referencia a los actos de autoridad, los que conforme a lo que dispone, deben cumplir, entre otros requisitos, con el de ser emitidos por autoridades competentes.

La competencia de una autoridad equivale a su legitimidad. Por tanto, "...la legitimidad de la elección de una autoridad o funcionario envuelve forzosamente su competencia o incompetencia para el conocimiento de un negocio y para su decisión, nunca pueden ser competentes si les falta legitimidad. Al referirse el citado artículo 16 a la competencia de las autoridades, se refiere a la vez a su legitimidad, implícita e indispensablemente."¹¹⁹, es así que no puede hablarse de que una autoridad tiene competencia, si no está, prevista en la ley o en un reglamento; visto de otro modo un órgano que no tenga competencia, no será considerado autoridad y por lo tanto carecerá de legitimidad para actuar.

La competencia, como lo señala Gabino Fraga, "se otorga para que los órganos puedan cumplir las atribuciones que el estado les tienen encomendadas, es decir, para que pueda dar satisfacción a las necesidades colectivas. De tal manera que siempre que éstas lo exigen, los órganos del Estado deben hacer uso de su competencia. La capacidad, por el contrario, se da en interés de la persona a quien se le reconoce, de tal modo que ésta voluntariamente decide de su ejercicio."¹²⁰

5.2. Obligaciones de las autoridades en materia de Derechos Humanos

Las autoridades quedan obligadas por el artículo 1º constitucional, a interpretar las normas relativas a derechos humanos conforme a la Constitución y a los tratados internacionales en la materia, favoreciendo en todo tiempo a las

¹¹⁹ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 32ª Edición, México, Porrúa, 1993, p.506

¹²⁰ *Idem*.

personas la protección más amplia, es decir, en las mejores condiciones para las personas.

Con independencia, de que como se ha señalado las autoridades en el ámbito de sus competencias, deben promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, quedando además el propio Estado, a través de aquellas a las que confiera competencia al efecto en los términos previstos en las leyes y reglamentos a prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

Para cumplir con lo anterior, las autoridades deben actuar, atendiendo a todas las personas por igual, con una visión interdependiente, ya que el ejercicio de un derecho humano implica necesariamente que se respeten y protejan múltiples derechos vinculados, los cuales no podrán dividirse, y todo habrá de ser de manera progresiva, prohibiendo cualquier retroceso en los medios establecidos para el ejercicio, tutela, reparación y efectividad de aquéllos.

Así lo ha sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la siguiente tesis:

DERECHOS HUMANOS. OBLIGACIONES CONSTITUCIONALES DE LAS AUTORIDADES EN LA MATERIA. Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, vigente a partir del día siguiente de su publicación, se reformó y adicionó el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer diversas obligaciones a las autoridades, entre ellas, que las normas relativas a derechos humanos se interpretarán conforme a la Constitución y a los tratados internacionales en la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, es decir, que los derechos humanos son los reconocidos por la Ley Fundamental y los tratados internacionales suscritos por México, y que la interpretación de aquélla y de las disposiciones de derechos humanos contenidas en instrumentos internacionales y en las leyes, siempre debe ser en las mejores condiciones para las personas. Asimismo, del párrafo tercero de dicho precepto destaca que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, deben promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y

progresividad, y que, en consecuencia, el Estado debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley, lo cual conlleva a que las autoridades actúen atendiendo a todas las personas por igual, con una visión interdependiente, ya que el ejercicio de un derecho humano implica necesariamente que se respeten y protejan múltiples derechos vinculados, los cuales no podrán dividirse, y todo habrá de ser de manera progresiva, prohibiendo cualquier retroceso en los medios establecidos para el ejercicio, tutela, reparación y efectividad de aquéllos.¹²¹

A continuación, se analizan las obligaciones de las autoridades en materia de derechos humanos, pues su cumplimiento es fundamental, sobre todo cuando se debe determinar si han incurrido o no en violación de los mismos.

5.2.1. Obligación de promoverlos

La promoción es un término muy general y abarca una amplia gama de posibles actividades. Para promover los derechos humanos, las instituciones nacionales podrán dedicarse a:

- “- Informar y educar acerca de los derechos humanos;
- Fomentar el desarrollo de valores y actitudes que respalden los derechos humanos.
- Alentar las medidas que permitan defender los derechos humanos para que no se violen.”¹²²

Para informar y educar hay que sensibilizar a la opinión acerca de los derechos humanos e impartir conocimientos al respecto. La protección de los derechos humanos depende de que las personas conozcan los derechos de que disfrutan y los mecanismos que existen para hacer respetar esos derechos. Análogamente, se deben hacer conocer a todos los miembros de la sociedad las responsabilidades que les incumben conforme al derecho internacional y al derecho interno, hacerles comprender que ellos mismos pueden violar los derechos humanos, pero que

¹²¹Derechos Humanos. obligaciones Constitucionales de las autoridades en la materia. Novena Época, Registro: 160073, Primera Sala, Tesis: Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro IX, Junio de 2012, Tomo 1, Materia Constitucional, Tesis: 1a. XVIII/2012 (9a.), p. 257.

¹²²Promover el conocimiento y la educación acerca de los derechos humanos, Naciones Unidas. Centro de Derechos Humanos. Serie de Capacitación Profesional, número 4. 1995, disponible en <http://www.amnistiacatalunya.org/edu/2/edu/dh-edu-nnuu.html>

también pueden protegerlos. Además, se les deben señalar las responsabilidades que tienen con respecto a sus semejantes.¹²³

Esta obligación tiene dos objetivos principales, por una parte que las personas conozcan sus derechos y mecanismos de defensa y, por otra, avanzar en la satisfacción del derecho, y de tal modo, ampliar la base de su realización.¹²⁴

La información es esencial, pero no basta para crear valores y actitudes necesarios para el pleno disfrute de los derechos humanos. Para promover estos derechos es preciso desarrollar una cultura de respeto y observancia de los mismos a nivel nacional; una cultura en la cual el conocimiento de los derechos y las responsabilidades se vea reforzado por la determinación de llevar ese conocimiento a la práctica.

El respeto de los derechos humanos requiere una vigilancia constante a nivel interno y externo. A nivel interno, es preciso sensibilizar al individuo acerca de la posibilidad de cometer violaciones. A nivel externo, es preciso alentar a los grupos o individuos a defender los derechos humanos. Las medidas de defensa presuponen la existencia de mecanismos adecuados de protección y de programas encaminados a promover el conocimiento y la utilización de esos mecanismos.¹²⁵

A nivel internacional, muchas actividades de promoción de los derechos humanos se desarrollan por iniciativa de organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales. Sin embargo, quienes se ocupan de los derechos humanos a nivel nacional, incluidas las instituciones nacionales, reconocen en general que las aplicaciones de las normas de derechos humanos deben promoverse sobre todo a nivel nacional. El mecanismo o la estrategia de promoción de los derechos humanos

¹²³ *Idem.*

¹²⁴ Serrano García, Sandra, *Obligaciones del Estado frente a los derechos humanos y sus principios rectores: una relación para la interpretación y aplicación de los derechos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Fundación Konrad Adenauer, México, 2013, p. 119

¹²⁵ *Op. cit.*, p. 122

debe ser parte del compromiso que asumen los Estados respecto de sus obligaciones internacionales.¹²⁶

5.2.2. Obligación de respetar los Derechos Humanos

La obligación de respetar los derechos humanos, como ha dicho el Poder Judicial Federal:

“Puede caracterizarse como el deber de la autoridad que le impide interferir con el ejercicio de los derechos o ponerlos en peligro, ya sea por acción u omisión; es decir, la autoridad, en todos sus niveles (federal, estatal o municipal) y en cualquiera de sus funciones (ejecutiva, legislativa o judicial), debe mantener el goce del derecho. Por ende, su cumplimiento es inmediatamente exigible puesto que, aun cuando primeramente está dirigida a los órganos del Estado, también incluye la conducta de los particulares, que igualmente se encuentran obligados a no interferir con el ejercicio de los derechos. Esta obligación alcanza por tanto, la manera en que las autoridades entienden las restricciones a los derechos, tanto en su formación (a cargo del Poder Legislativo) como en su aplicación (Poder Ejecutivo) e interpretación (Poder Judicial)”.¹²⁷

5.2.3. Obligación de proteger los Derechos Humanos

Los Estados tienen el deber de asegurar el respeto de los derechos humanos por las autoridades, así como por los propios ciudadanos, corporaciones y otros actuantes no gubernamentales que operen dentro de sus límites.

Lo anterior significa que el Estado debe abstenerse de actuar, para entorpecer el derecho de las personas de reunirse o elegir su propia educación; sin embargo hay

¹²⁶ *Idem.*

¹²⁷ Derechos Humanos. obligación de respetarlos en términos del artículo 1o., párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Décima Época, Registro: 2008517, Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 15, Febrero de 2015, Tomo III, Materia Constitucional, Tesis: XXVII.3o. J/23 (10a.), Página: 2257.

veces en que en lugar de abstenerse, debe emprender acciones que incluso deben constituir políticas públicas, como lo es, por ejemplo, invertir en la seguridad de aquellos que desean reunirse libremente o manifestarse, para que no resulten amenazados por quienes pudieran tener opiniones distintas.¹²⁸

En relación con la obligación de proteger los derechos humanos a cargo de las autoridades, debe considerarse en primer lugar que en todo Estado de Derecho, la ley debe protegerlos, lo cual significa que los Estados tienen el deber de asegurar que la Constitución y otras leyes estén adaptadas para la protección de los derechos humanos, tanto en lo que se refiere a las relaciones entre el Estado y los individuos (ciudadanos y/o extranjeros) como a las relaciones entre los propios individuos (ciudadanos y/o extranjeros) Además, cualquier conflicto en relación con estos derechos debe ser presentado para sentencia ante un sistema judicial competente, imparcial e independiente.¹²⁹

La obligación de proteger los derechos humanos, “puede caracterizarse como el deber que tienen los órganos del Estado, dentro del margen de sus atribuciones, de prevenir violaciones a los derechos fundamentales, ya sea que provengan de una autoridad o de algún particular y, por ello, debe contarse tanto con mecanismos de vigilancia como de reacción ante el riesgo de vulneración del derecho, de forma que se impida la consumación de la violación”.¹³⁰

“En este último sentido, su cumplimiento es inmediatamente exigible, ya que como la conducta estatal debe encaminarse a resguardar a las personas de las interferencias a sus derechos provenientes de los propios agentes del Estado como de otros particulares, este fin se logra, en principio, mediante la actividad legislativa y de vigilancia en su cumplimiento y, si esto es insuficiente, mediante las acciones necesarias para impedir la consumación de la violación a los derechos”.¹³¹

¹²⁸Obligaciones del Estado. Disponible en: <http://www.ediec.org/es/areas/obligaciones-de-estado/proteger-respetar-y-promover-los-derechos-humanos/>, consultado el 1 de noviembre de 2015.

¹²⁹ Idem

¹³⁰ Op. cit.p.126

¹³¹ Idem.

“De ahí que, una vez conocido el riesgo de vulneración a un derecho humano, el Estado incumple su obligación si no realiza acción alguna, sobre todo, porque, en el caso de sus propios agentes, está obligado a saber todo lo que hacen”.¹³²

5.2.4. Obligación de garantizar los Derechos Humanos

El Poder Judicial de la Federación ha sostenido que la obligación de garantizar los derechos humanos tiene como finalidad la eliminación de restricciones a su ejercicio, “...así como la provisión de recursos o la facilitación de actividades que tiendan a lograr que todos se encuentren en aptitud de ejercer sus derechos fundamentales. La índole de las acciones dependerá del contexto de cada caso en particular; así, la contextualización del caso particular requiere que el órgano del Estado encargado de garantizar la realización del derecho tenga conocimiento de las necesidades de las personas o grupos involucrados, lo que significa que debe atender a la situación previa de tales grupos o personas y a las demandas de reivindicación de sus derechos”.¹³³

Para ello, el órgano estatal, dentro de su ámbito de facultades, se encuentra obligado a investigar, sancionar y reparar las violaciones a derechos humanos que advierta, de forma que su conducta consistirá en todo lo necesario para lograr la restitución del derecho humano violentado. Por tanto, su cumplimiento puede exigirse de inmediato (mediante la reparación del daño) o ser progresivo. En este último sentido, la solución que se adopte debe atender no sólo al interés en resolver la violación a derechos humanos que enfrente en ese momento, sino también a la finalidad de estructurar un entorno político y social sustentado en derechos humanos. Esto implica pensar en formas de reparación que, si bien tienen que ver con el caso concreto, deben ser aptas para guiar más allá de éste.¹³⁴

Para garantizar los derechos humanos los Estados deben establecer, a través de las autoridades competentes previstas en sus sistemas jurídicos, medios de defensa sencillos, rápidos y efectivos que todas las personas puedan hacer valer ante los

¹³² *Idem.*

¹³³ *Op. cit.* p.126.

¹³⁴ *Idem*

jueces o tribunales competentes, que resuelvan sobre las violaciones a sus derechos humanos reconocidos por la Constitución, la ley o los tratados, por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

5.3. Principios que deben cumplirse

Como lo dispone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos, debe hacerse conforme a los Principios de Universalidad, Interdependencia, Indivisibilidad y Progresividad.

Esos principios “representan criterios de optimización interpretativa de los derechos fundamentales, porque conducen a su realización y observancia plena e inmejorable a favor del individuo, al orientar el proceder de toda autoridad en el cumplimiento del mandato de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales de la materia, lo cual se refleja al ejercer el control constitucional, en el sentido de que el respeto y restauración de los indicados derechos son una tarea no sólo de la jurisdicción federal, sino también de la ordinaria en el conocimiento de los asuntos de su competencia”.¹³⁵

5.3.1. Principio de Universalidad

Las nuevas vertientes del Derecho, nacionales e internacionales, señalan como punto de origen de los derechos humanos, a la existencia misma de todo hombre y mujer, que son reconocidos como titulares de derechos humanos por el simple hecho de serlo.

Esos Derechos, no son concesiones del Estado, por lo que no pueden ser arrebatados o condicionados por la autoridad y por la sociedad misma.

¹³⁵. Principios de Optimización Interpretativa de los Derechos Humanos reconocidos en la Constitución Federal (Universalidad, Interdependencia, Indivisibilidad y Progresividad). orientan la interpretación de los preceptos Constitucionales en esa materia y son de ineludible observancia para todas las autoridades. Décima Época, Registro: 2003881, Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis: Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXI, Junio de 2013, Tomo 2, Materia Constitucional, Tesis: IV.2o.A.15 K (10a.), p. 1289

“La universalidad, por tanto, de los derechos humanos está estrechamente vinculada al principio de igualdad y no discriminación que transversaliza a todo el *corpus juris*, pero en una escala distinta”.¹³⁶

Ferrajoli sostiene que “universalismo de los derechos fundamentales e igualdad jurídica son exactamente la misma cosa”, en tanto la igualdad jurídica no es más que la idéntica titularidad y garantía de los mismos derechos fundamentales, “independientemente por el hecho, y al contrario, precisamente por el hecho de que sus titulares son diferentes entre ellos”¹³⁷

Para Prieto Sanchís “...un derecho satisface el requisito de la universalidad cuando cualquier persona, situada en la posición descrita por la norma, puede disfrutar del derecho [...] ello no impide que el derecho esté formulado en términos discriminatorios, de modo que no toda persona pueda ejercerlo por el mero hecho de ser persona, sino que su ejercicio se condicione a la concurrencia de determinados requisitos, o a la posesión de ciertos estatus”¹³⁸

El Principio de Universalidad de los derechos humanos consiste, conforme a lo sostenido por el Poder Judicial Federal, en considerar “que son inherentes a todos y conciernen a la comunidad internacional en su totalidad; en esta medida, son inviolables, lo que no quiere decir que sean absolutos, sino que son protegidos porque no puede infringirse la dignidad humana, pues lo razonable es pensar que se adecuan a las circunstancias; por ello, en razón de esta flexibilidad es que son universales, ya que su naturaleza permite que, al amoldarse a las contingencias, siempre estén con la persona”.¹³⁹

¹³⁶ Vázquez, Luis Daniel y Serrano Sandra, “Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica”, en Carbonell Sánchez, Miguel y Salazar Ugarte, Pedro, (coords.) *La Reforma Constitucional de Derechos Humanos: Un nuevo paradigma*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Serie Doctrina Jurídica, núm. 609, 2011, p. 143 (pp. 135 -165) disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3033/7.pdf>

¹³⁷ Ferrajoli, Luigi, “El principio de igualdad y la diferencia de género”, *Debates constitucionales sobre derechos humanos de las mujeres*, México, Fontamara-SCJN, 2010, p.14.

¹³⁸ Prieto Sanchis, Luis, *Estudio sobre derechos fundamentales*, Madrid, Debate, 1990, p. 80.

¹³⁹ Principios de Universalidad, Interdependencia, Indivisibilidad y Progresividad de los Derechos Humanos. en qué consisten. Décima Época, Registro: 2003350, Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIX, Abril de 2013, Tomo 3, Materia Constitucional, Tesis: I.4o.A.9 K (10a.), p.2254.

Dicho principio, se aplica a toda persona en relación con todos sus derechos humanos y libertades, por lo que la Constitución en su artículo primero, prevé que “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 sexuales, 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”.¹⁴⁰

Conforme al principio en comentario, “la valoración de los derechos fundamentales queda vinculada a la premisa de que deben respetarse en beneficio de todo ser humano, sin distinción de edad, género, raza, religión, ideas, condición económica, de vida, salud, nacionalidad o preferencias”.¹⁴¹

En relación con ellos, el Poder Judicial de la Federación ha dicho que “la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Caso de la "Masacre de Mapiripán vs Colombia) ha señalado que los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales, interpretación evolutiva que es consecuente con las reglas generales de interpretación consagradas en el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como las establecidas por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. De ahí que dichos derechos, dentro de sus límites, son inalterables, es decir, que su núcleo esencial es intangible; por ello, la Norma Fundamental señala que ni aun en los estados de excepción se "suspenden", pues en todo caso, siempre se estará de conformidad con los principios del derecho internacional humanitario”.¹⁴²

¹⁴⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, párrafo reformado el 10 de octubre de 2011

¹⁴¹ Principios de Optimización Interpretativa de los Derechos Humanos reconocidos en la Constitución Federal (Universalidad, Interdependencia, Indivisibilidad y Progresividad). orientan la Interpretación de los preceptos constitucionales en esa materia y son de ineludible observancia para todas las autoridades. décima época, registro: 2001718, Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis: Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XII, Septiembre de 2012, Tomo 3, Materia Constitucional, Tesis IV.2o.A.15 K (10a.), p. 1946.

¹⁴² Principios de Universalidad, Interdependencia, Indivisibilidad y Progresividad de los Derechos Humanos. en qué consisten. Décima Época, Registro: 2003350, Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIX, Abril de 2013, Tomo 3, Materia Constitucional, Tesis: I.4o.A.9 K (10a.), p. 2254.

5.3.2. Principio de Indivisibilidad

Este principio, indica que todos los derechos humanos son infragmentables sea cual fuere su naturaleza. Cada uno de ellos conforma una totalidad, de tal forma que se deben garantizar en esa integralidad por el Estado, pues todos ellos derivan de la necesaria protección de la dignidad humana¹⁴³

Estos principios se consideran en su conjunto y se ha señalado, respecto de ellos, que los derechos humanos, se encuentran sujetos a los mismos, porque “están relacionados entre sí, esto es, no puede hacerse ninguna separación ni pensar que unos son más importantes que otros, deben interpretarse y tomarse en su conjunto y no como elementos aislados. Todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes; debe darse igual atención y urgente consideración a la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales; esto es, complementarse, potenciarse o reforzarse recíprocamente”¹⁴⁴

5.3.3. Principio de Interdependencia.

El Principio de Interdependencia consiste en que todos los derechos humanos se encuentran vinculados íntimamente entre sí, de tal forma, que el respeto y garantía o bien, la transgresión de alguno de ellos, necesariamente impacta en otros derechos.¹⁴⁵

Debido a dicha interdependencia, los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales deben comprenderse como un conjunto unos tienen efectos sobre otros, se debe tener una visión integral de la persona humana a efecto de garantizar todos y cada uno de sus derechos universales, es decir, implica también que el goce y ejercicio de uno de estos derechos, está vinculado a

¹⁴³ “Principios Constitucionales en Materia de Derechos Humanos”, Comisión Estatal de Derechos Humanos, Jalisco, disponible en http://cedhj.org.mx/principios_constitucionales.asp, consultado el 29 de septiembre 2017.

¹⁴⁴ Op. cit. 141

¹⁴⁵ Principios Constitucionales en materia de Derechos Humanos, disponible en http://cedhj.org.mx/principios_constitucionales.asp, consultado el 29 de septiembre 2017)

que se garantice el resto y a contrario sensu, la violación de uno implica la transgresión de los demás.¹⁴⁶

5.3.4. Principio de Progresividad

El Principio de Progresividad de los derechos humanos “constituye el compromiso de los Estados para adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, principio que no puede entenderse en el sentido de que los gobiernos no tengan la obligación inmediata de empeñarse por lograr la realización íntegra de tales derechos, sino en la posibilidad de ir avanzando gradual y constantemente hacia su más completa realización, en función de sus recursos materiales; así, este principio exige que a medida que mejora el nivel de desarrollo de un Estado, mejore el nivel de compromiso de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales.¹⁴⁷

Lo anterior significa que la valoración de los derechos humanos, debe hacerse “con el entendimiento de que cada uno de esos derechos, o todos en su conjunto, obedecen a un contexto de necesidades pasadas y actuales, mas no niegan la posibilidad de verse expandidos, por adecuación a nuevas condiciones sociales que determinen la necesidad y vigencia de otras prerrogativas que deban reconocerse a favor del individuo”.¹⁴⁸

Es así que el principio de progresividad “establece la prioridad para la aplicación de aquellas disposiciones jurídicas más eficaces para la protección y promoción de los derechos humanos, independientemente del ámbito espacial de validez de la norma más favorable; por otro lado fundamenta una interpretación extensiva de los derechos humanos, de tal manera que su enunciación en documentos constitucionales o convenciones internacionales no debe interpretarse

¹⁴⁶ Idem.

¹⁴⁷ Op. cit. p.141

¹⁴⁸ Principios de Optimización Interpretativa de los Derechos Humanos reconocidos en la Constitución Federal (Universalidad, Interdependencia, Indivisibilidad y Progresividad). orientan la Interpretación de los preceptos Constitucionales en esa materia y son de ineludible observancia para todas las autoridades. Décima Época, Registro: 2001718, Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis: Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XII, Septiembre de 2012, Tomo 3, Materia Constitucional, Tesis IV.2o.A.15 K (10a.), Página: 1946.

taxativamente, como negación de otros derechos que no figuran en estas normas positivas”.¹⁴⁹

Ese principio que no debe ser entendido en el sentido de que los gobiernos no tengan la obligación inmediata de empeñarse por lograr la realización íntegra de tales derechos, sino en la posibilidad de ir avanzando gradual y con paso firme y sostenido hacia su más completa realización, en función de sus recursos materiales.

Con apego a ese principio, puede decirse que en la medida que mejore el nivel de desarrollo de un Estado, debe de mejorar el nivel de compromiso de garantizar los derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales.

El principio de progresividad establece por tanto, la obligación del Estado de procurar, por todos los medios posibles, su observancia en cada momento y la prohibición de cualquier retroceso en materia de derechos humanos.

6. Suspensión y restricción de los Derechos Humanos

Los derechos humanos no pueden restringirse o suspenderse, sino salvo en determinadas situaciones y con las debidas garantías procesales. En términos generales, por ejemplo, se puede restringir el derecho a la libertad si un tribunal resuelve que una persona es culpable de haber cometido un delito; sin embargo, hay casos en los que su restricción o suspensión, deriva de situaciones excepcionalmente graves en una región o en todo el país.

Lo anterior se reconoce por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando en la parte final del párrafo primero de su artículo 1º, señala que su ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la misma establece.

¹⁴⁹ Nikken, Pedro, *El Concepto de los Derechos Humanos*, tomo I, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 1994, p. 38

Al respecto el artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que:

Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.

En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

La restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por esta Constitución y ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.

Cuando se ponga fin a la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, bien sea por cumplirse el plazo o porque así lo decrete el Congreso, todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante su vigencia quedarán sin efecto de forma inmediata. El Ejecutivo no podrá hacer observaciones al decreto mediante el cual el Congreso revoque la restricción o suspensión.

Los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión, serán revisados de oficio e inmediatamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez.

Del artículo anterior, se observa que en ningún caso puede suspenderse o restringirse el ejercicio de los derechos humanos, a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

Tratándose de los derechos humanos distintos a los antes señalados, es factible suspenderlos o restringirlos, conforme a lo siguiente:

- a) En todo el país o en un lugar determinado del mismo, en casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.
- b) La restricción o suspensión solamente puede decretarse por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido.
- c) Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.
- d) Solo pueden suspenderse o restringirse los derechos humanos y sus garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación.
- e) Su restricción o suspensión debe ser por tiempo limitado, por medio de prevenciones generales, por lo que no puede contraerse a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste

concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.

f) La restricción o suspensión debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por la Constitución y ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.

g) La restricción o suspensión del ejercicio de los derechos humanos y sus garantías, puede finalizar al concluir el plazo por el que se decretaron o porque así lo decrete el Congreso.

En tal caso, todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante su vigencia quedarán sin efecto de forma inmediata. El Ejecutivo no podrá hacer observaciones al decreto mediante el cual el Congreso revoque la restricción o suspensión.

Los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión, serán revisados de oficio e inmediatamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez.

En relación con la restricción o suspensión de los derechos humanos y sus garantías, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto que:¹⁵⁰

Primero: No existen derechos humanos absolutos, por lo que conforme al artículo 1o., párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pueden restringirse o suspenderse válidamente en los casos y con las condiciones que la misma Ley Fundamental establece.

¹⁵⁰ Derechos Humanos. requisitos para restringirlos o suspenderlos conforme a los artículos 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Décima Época, Registro: 2003975, Primera Sala, Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXII, Julio de 2013, Tomo 1, Materia Constitucional, Tesis: 1a. CCXV/2013 (10a.), Página: 557.

Segundo: El artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que las restricciones permitidas al goce y ejercicio de los derechos y las libertades reconocidas en ella, no pueden aplicarse sino conforme a las leyes dictadas en razón del interés general y de acuerdo con el propósito para el cual han sido establecidas.

Tercero: La regulación normativa que establezca los supuestos por los cuales se restrinjan o suspendan los derechos humanos no puede, ser arbitraria, sino que los límites previstos en los invocados ordenamientos sirven como elementos que el juez constitucional debe tomar en cuenta para considerarlas válidas.

Cuarto: De la interpretación armónica y sistemática de los artículos citados se concluye que los requisitos para considerar válidas las restricciones o la suspensión de derechos, son:

- a) Que se establezcan en una ley formal y material (principio de reserva de ley) dictada en razón del interés general o público, en aras de garantizar los diversos derechos de igualdad y seguridad jurídica (requisitos formales); y,
- b) Que superen un test de proporcionalidad, esto es, que sean necesarias; que persigan un interés o una finalidad constitucionalmente legítima y que sean razonables y ponderables en una sociedad democrática (requisitos materiales).¹⁵¹

151 Op. cit., p.91

CAPÍTULO III.

LA PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE

1. Proceso de creación. 1.1. Primera iniciativa de creación en el Código Fiscal de la Federación. 1.1.1. Dictamen. 1.1.2. Decreto 1.1.3. Aprobación del Decreto. 1.1.4. Acción de Inconstitucionalidad. 2. Concepto. 3. Naturaleza. 4. Organización de la Procuraduría. 4.1 Titular. 4.2. Órgano de Gobierno. 4.3.Subprocuradurías. 4.4. Delegaciones. 4.5. Asesores Jurídicos. 5. Funciones 5.1. Funciones de la Procuraduría. 5.2. Funciones de los Órganos de la Procuraduría. 5.3. Funciones de su Titular. 5.4. Funciones del Órgano de Gobierno de la Procuraduría de la defensa del Contribuyente. 5.5. Funciones de sus Subprocuradurías. 5.5.1. Funciones comunes de las Subprocuradurías. 5.5.2. Facultades o funciones específicas de las Subprocuradurías. 5.5.2.1. Subprocuraduría General. 5.5.2.2. Subprocuraduría de Análisis Sistémico y Estudios Normativos. 5.5.2.3. Subprocuraduría Asesoría y Defensa del Contribuyente. 5.5.2.4. Subprocuraduría Protección de los Derechos de los Contribuyentes. 5.6. Clasificación de las Funciones de la Procuraduría

1. Proceso de creación

La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (PRODECON), es una joven Institución en el ámbito jurídico nacional, misma que no obstante ello tiene cada vez una mayor presencia y actividad en la protección de los derechos de los contribuyentes.

La creación de organismos especializados para la protección de los derechos de los contribuyentes, nace de la necesidad de reestructurar el modelo de relación entre la Administración Tributaria y los contribuyentes, para procurar el justo equilibrio en la relación jurídica tributaria, hacer efectivos los derechos y garantías de los mismos y mejorar el sistema tributario.

Es a partir de 2004, año en que entra en vigor el DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación de fecha 28 de diciembre de 2003¹⁵², a través del que se adicionó al Código Fiscal de la Federación, que se establece en el Sistema Fiscal Federal Mexicano, un órgano

¹⁵² Manual docente para la asignatura “Los Derechos de los Contribuyentes y su Defensa”, México, Prodecon, 2014, p.66.

encargado de la protección y defensa de los derechos e intereses de los contribuyentes en materia fiscal y administrativa.¹⁵³

1.1. Primera Iniciativa de creación en el Código Fiscal de la Federación

Dicho órgano es la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, la cual fue creada, teniendo como antecedente la Iniciativa presentada por la entonces Senadora de la República, Martha Sofía Tamayo Morales, aunque esta creación fue solo de manera formal, pues no inició sus actividades y consecuentemente el ejercicio de sus funciones, sino hasta 2011.

1.1.1. Dictamen

En el dictamen formulado, respecto de dicha iniciativa, las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público; y de Estudios Legislativos, Primera, señalaron que:

“La Senadora Martha Sofía Tamayo Morales del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó una Iniciativa de modificaciones al Código Fiscal de la Federación, con el propósito de incorporar la figura de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. Por virtud de ella, se propone adicionar un artículo 18-B, a efecto de crear un órgano que por su estructura y atribuciones constituyera un medio verdaderamente eficaz para dotar a los contribuyentes de una mayor seguridad jurídica, evitara la discrecionalidad de las autoridades fiscales en el ejercicio de sus facultades, e incluso su arbitrariedad. En este sentido, y como resultado de este esfuerzo, se concluyó que tal órgano estará regulado y estructurado conforme a su propia Ley Orgánica...”.¹⁵⁴

¹⁵³Publicado en el D.O.F. el 5 DE ENERO DE 2004. Aunque el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación, se publicó en la fecha antes mencionada, su Artículo Segundo Transitorio, señala. Artículo Segundo. En relación con las modificaciones a que se refiere el Artículo Primero de este Decreto, se estará a lo siguiente: I. El presente Decreto entrará en vigor el 1o. de enero de 2004.

¹⁵⁴ DICTAMEN, las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público; y de Estudios Legislativos, Primera, 10 de Diciembre de 2003, Disponible en

<http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=0ucD2LCACBYFJMtRUjUaXMiwy4bi8WtJyUaDmLk2WdXucmH/r+b4QQGvDNivuPPGF/en+0MPtFsjT4P+QP+Tg==> Consultado el 9 de octubre de 2017.

1.1.2. Decreto

Lo anterior motivó la adición, por virtud del Decreto mencionado, de un artículo 18-B al Código Fiscal de la Federación, cuyo texto es el siguiente:

Artículo 18-B. La protección y defensa de los derechos e intereses de los contribuyentes en materia fiscal y administrativa, estará a cargo de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, correspondiéndole la asesoría, representación y defensa de los contribuyentes que soliciten su intervención, en todo tipo de asuntos emitidos por autoridades administrativas y organismos federales descentralizados, así como, determinaciones de autoridades fiscales y de organismos fiscales autónomos de orden federal.

La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente se establece como organismo autónomo, con independencia técnica y operativa. La prestación de sus servicios será gratuita y sus funciones, alcance y organización se contienen en la Ley Orgánica respectiva.

El 11 de diciembre de 2003, la Senadora Martha Sofía Tamayo Morales, presentó una nueva Iniciativa, cuya finalidad consistió en proponer, la expedición de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, en relación con la que señaló en la Exposición de Motivos correspondiente que en la diversa iniciativa que presentó ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, el 23 de enero de 2002, propuso el establecimiento de la dicha Procuraduría, como un organismo que tendría natural cabida en el Código Fiscal de la Federación, por ser el cuerpo de leyes sustantivo de la materia fiscal y base del procedimiento contencioso administrativo y que como tal organismo ameritaba una regulación orgánica y conceptual, al señalarse expresamente por el propio artículo 18-B, del Código mencionado, que los alcances, funciones y organización de la misma, se contemplarían en su Ley Orgánica, en cumplimiento a tal derivación y buscando dar

a tal institución la plenitud debida de un marco regulatorio, fue que realizó su nueva iniciativa de ley.¹⁵⁵

En dicha Exposición de Motivos,¹⁵⁶ la Senadora Tamayo Morales, expresó también las consideraciones siguientes:

Primera: Es conveniente tener presente la motivación de la iniciativa primera cuando establece que la jurisdicción contenciosa administrativa, que comprende la fiscal, tiene más de 75 años de fructífera y positiva vida del originalmente denominado Tribunal Fiscal de la Federación, pero que el acceso a la justicia fiscal y administrativa enfrenta diversas dificultades que aleja esta magnífica instancia de impartición de justicia de los gobernados a quien está destinada precisamente esta jurisdicción, como es el caso de causantes de bajos recursos económicos que no pueden pagar los servicios profesionales de asesoría y representación, así como los gobernados que se allanan por desconocimiento o porque resulta más complicado, y tardado someter a juicio sus asuntos aun cuando sean irregulares o ilegales.

Segunda: Era necesario crear en México, un órgano que surgiera por mandato del Poder Legislativo y designado por él, a través de la propuesta y nominación del Senado de la República, con ratificación por parte de la Cámara de Diputados y con la responsabilidad de informar anualmente y de comparecer siempre que sea requerido ante las Cámaras del Congreso de la Unión.

Tercera: La competencia y actuación de dicho órgano, cuyo titular se denominaría Procurador de la Defensa del Contribuyente, comprendería tanto la materia administrativa que es el género de donde viene lo fiscal, como lo impositivo propiamente dicho, ya que tal denominación ilustra la parte más sentida de los reclamos de los gobernados que son los conflictos fiscales; por otro lado, el Estado como contraparte constituye un ente ante el cual los ciudadanos se encuentran en

¹⁵⁵ Iniciativa de Ley, con proyecto de Decreto que establece la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, presentada ante la Cámara de Senadores , En: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=fcqDnprGrJAJh0kgCc6ALxBjgqMGWcCdWY/XEPkPLexFrK26GELQ2mE0hNb5T53UYCHK8INo5K6ABfLsFEI1w==> Consulta 9 de octubre de 2017.

¹⁵⁶ Idem.

desventaja natural y lo que surte el derecho del ciudadano a un orden jurídico que le garantice una defensa eficiente es precisamente, esa condición de desventaja, y el hecho de que es contribuyente de los gastos de dicho ente superior.

Cuarta: La Procuraduría sería una figura dotada de plena autonomía de gestión puesto que de esta forma se garantiza la independencia de la autoridad para actuar en defensa de los derechos de los ciudadanos, así como de los elementos indispensables para el cumplimiento de dicha responsabilidad.

En el Dictamen,¹⁵⁷ relativo a la Iniciativa mencionada, las Comisiones Unidas de Justicia; y de Estudios Legislativos, Segunda, de la cámara de senadores, estimaron conveniente aprobarla, al considerar que:

“... la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente representa un gran avance en el sistema jurídico mexicano, puesto que otorgará una garantía de seguridad jurídica para los contribuyentes que presenten alguna controversia con el fisco o con alguna autoridad administrativa y, sobre todo, en el caso de aquéllos que carezcan de recursos para asistirse de un abogado.

Asimismo, derivado del buen funcionamiento de la Procuraduría se incentivará que las autoridades actúen de manera eficaz y apegadas a la legalidad, en virtud de que representa una instancia de fácil acceso para los particulares que requieran impugnar actos de autoridad en materia administrativa y fiscal, y que tengan alguna imposibilidad económica para cubrir los medios de defensa que la ley les otorga, máxime que en estas materias, atendiendo a la complejidad de algunas leyes, se requieren de conocimientos técnicos y especiales para acudir a las instancias jurisdiccionales.

También se considera que por virtud de la Procuraduría de la defensa del contribuyente se fortalecerá el Estado de Derecho y la actuación de las autoridades con apego pleno a los principios de legalidad, eficacia y honradez.

Dichas Comisiones realizaron modificaciones a la Iniciativa, para precisar las atribuciones de la Procuraduría y la designación de su Titular.

157 DICTAMEN de 11 de diciembre de 2003. Disponible en:
<http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=fcqDnprGrJAJh0kgCc6ALxBjgqMGWcCdWY/XEPkPLehXFrK26GELQ2mE0hNb5T531nMYqId7I2SB+onpGdyYsw==> Consulta 10 de octubre de 2017.

Por su parte, la Cámara de Diputados en su calidad de Revisora, señaló en el Dictamen¹⁵⁸ que formuló a través de sus Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos, y de Hacienda y Crédito Público de la cámara de diputados, que resultaba conveniente la creación de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, con la inclusión de algunas modificaciones, para contribuir a su mejor desempeño y a brindar mayor seguridad jurídica a los contribuyentes que se busca proteger. Con base en esto señalaron que:

“... resulta importante señalar que, como resultado del análisis y discusión por el pleno de estas Dictaminadoras, se estableció que los recursos presupuestales para la organización y el funcionamiento de esta Procuraduría, le serían asignados directamente por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión a través de las partidas que se incluyan en el Presupuesto de Egresos de la Federación, y por otra parte, se determinó que la designación del titular del multicitado organismo será mediante una terna que el Presidente de la República someterá a consideración del Senado, y en el período de receso, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

En las mencionadas circunstancias, se desprende que la autonomía presupuestaria y la designación del titular de la Procuraduría son elementos suficientes que permiten concluir a estas dictaminadoras que la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente debe ser considerado como un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios.

En este sentido, y a efecto de que la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente cuente con una verdadera autonomía, estas Dictaminadoras consideran pertinente que ésta no se encuentre sectorizada a la Administración Pública Federal, por lo cual no le serán aplicables los artículos 1º, 3º, 45, 48, 49 y 50 de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Por otra parte, las funciones de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, no deben incluir la conciliación entre el Fisco Federal y los Contribuyentes, toda vez que las contribuciones son de interés público e

158 Dictamen de 26 de abril de 2005. En <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=fcqDnprGrJAJh0kgCc6ALxBjgqMGWcCdWY/XEPkPLehXFrK26GELQ2mE0hNb5T53Xn7/3suE5Cqfk6WAG3AWww==> Consulta 10 de octubre de 2017.

impuestas por el Estado en su facultad de Imperio, por lo que no hay forma de incluir transacciones o arreglos, aunque si permanece la asesoría, representación y defensa de los intereses de los contribuyentes en las diferentes instancias administrativas y juicios contenciosos, así como el trámite, seguimiento y resolución de las quejas y reclamaciones que plantean los contribuyentes.

Por lo anterior, las que dictaminan estiman pertinente acotar las funciones planteadas en la Iniciativa del Instituto de la Defensa del Contribuyente y reestructurar las propuestas en la Minuta enviada por la Cámara de Senadores, en el sentido de eliminar la asesoría, representación y defensa en cuestiones administrativas y restringirlas a cuestiones estrictamente fiscales, dejando en todo caso la competencia para dicho organismo de resolver quejas y reclamaciones de los contribuyentes cuando le sean violados sus derechos sustantivos y/o adjetivos.

Toda vez que la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente es el órgano encargado de brindar protección a los contribuyentes, las que dictaminan estiman que por realizar funciones de representación, defensa y asesoría a los contribuyentes, y a efecto de que goce de la independencia necesaria, el Procurador de la Defensa del Contribuyente debe ser designado exclusivamente por el Senado de la República”.¹⁵⁹

En dicho Dictamen¹⁶⁰, también manifestaron que “... coinciden con los argumentos esgrimidos por la Colegisladora y reiteran los vertidos en el dictamen aprobado por el Senado de la República el día 11 de diciembre de 2003” y que:

“Asimismo consideran que, la materia fiscal es sumamente compleja y técnica y, en muchos de los casos, por no decir que en la gran mayoría, los contribuyentes pequeños o personas físicas no cuentan con los recursos suficientes para acudir ante un abogado o un contador público que les oriente y asesore ante diversos actos de la autoridad fiscal federal, lo cual los deja en un estado de indefensión.

En ese contexto, la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente viene a llenar un gran vacío, ya que estas Comisiones estiman que coadyuvará a garantizar el derecho de los contribuyentes para recibir asesoría y reclamar justicia en materia fiscal federal, además de que nuestro sistema

¹⁵⁹ DICTAMEN de 26 de abril de 2005. Disponible en:

<http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=fcqDnprGrJAJh0kgCc6ALxBjgqMGWcCdWY/XEPkPLehXFrK26GELQ2mE0hNb5T53Xn7/3suE5Cqfk6WAG3AWww==> Consulta 10 de octubre de 2017.

¹⁶⁰DICTAMEN 28 de abril de 2005. Disponible en:

<http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=fcqDnprGrJAJh0kgCc6ALxBjgqMGWcCdWY/XEPkPLehXFrK26GELQ2mE0hNb5T53Vj/p8Jj4U/YY2H+3XiKPw==> Consultado 10 de octubre de 2017.

jurídico será fortalecido en un aspecto muy importante como lo es la defensa de los contribuyentes.

Las dictaminadoras coinciden con las modificaciones realizadas por la Colegisladora, toda vez que con ellas, la Ley que se dictamina ha sido enriquecida con diversas disposiciones que permitirán a la Procuraduría actuar de manera transparente, objetiva, eficaz y, ante todo, en cumplimiento de su objetivo primordial que es la defensa de los contribuyentes en materia federal”.¹⁶¹

En el Dictamen formulado por las Comisiones Unidas de Justicia; y de Estudios Legislativos, Segunda de la Cámara de Senadores,¹⁶² se consideró conveniente eliminar la plena autonomía presupuestaria de la Procuraduría y mantener el esquema de nombramiento planteado en el proyecto, al considerarse que la participación del Senado de la República hace posible la autonomía autárquica del órgano de gobierno y que:

“Por lo que hace a las observaciones referentes a la competencia por cuantía de la Procuraduría, en el sentido de que no es claro si en el artículo 3º se acota la competencia de la Procuraduría para conocer de los asuntos que le sometan los particulares cuando no excedan de 30 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al año, o bien, si lo que está limitado por tal cuantía es la gratuidad de los servicios que presta; aunado a que, el Ejecutivo Federal considera excesiva la cuantía prevista y ello pudiera afectar la eficiencia de la Procuraduría por el cúmulo de asuntos que pudieran presentarse; estas Comisiones aclaran que los servicios públicos de la Procuraduría se prestarán a cualquier tipo de contribuyente de manera gratuita, independientemente del monto o la cuantía del asunto de que se trate, sin embargo, se establece una excepción tratándose de los servicios de representación ante la instancia jurisdiccional, respecto de los cuales se señala que serán gratuitos siempre que la cuantía del asunto no exceda del monto previsto en el artículo 3º de la Ley que nos ocupa.

Asimismo, se estima que dicha cuantía no es excesiva, más por el contrario, se considera un monto adecuado para que la Procuraduría

¹⁶¹ Idem.

¹⁶² Dictamen a las observaciones del Ejecutivo, de 4 de agosto de 2005. Disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=fcqDnprGrJA.Jh0kgCc6ALxBjgqMGWcCdWY/XEPkPLehXFrK26GELQ2mE0hNb5T538599vEVFOxpw+O7rTTUENg==> Consultado 10 de octubre de 2017.

pueda prestar los citados servicios de representación de forma gratuita.

Por otra parte, es necesario mencionar que lo anterior no afectará la eficiencia en el desempeño de las funciones de la Procuraduría pues la medida prevista también está relacionada con el desempeño eficaz de la actuación de la autoridad fiscal y uno de los propósitos es coadyuvar para que la autoridad fiscal, concretamente el Servicio de Administración Tributaria, realice sus funciones con eficiencia, profesionalismo y en apego estricto a la ley".¹⁶³

Estas discusiones, tenían gran importancia pue versaban principalmente sobre la cuantía, situación que resulta vital para la Procuraduría pues de aprobarse una cuantía excesiva, esta perdería su naturaleza protectora de los más vulnerables y reduciría los recursos humanos, materiales y económicos que podrían destinarse a ese sector de los más desprotegidos.

1.1.3. Aprobación del Decreto

Una vez que el Congreso de la Unión aprobó el Decreto por el que se expidió la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, lo remitió al entonces titular del Poder Ejecutivo Federal, que el 21 de junio de 2005, formuló diversas Observaciones ¹⁶⁴ dentro de las que señaló que debía eliminarse la "plena autonomía presupuestaria" de la Procuraduría, aprobada por el Pleno de la Cámara de Diputados en su sesión de 27 de abril de 2005, que debía preverse como domicilio de la Procuraduría, la Ciudad de México; revisarse algunas de las facultades conferidas a la Procuraduría y la forma de designación del Procurador y los Consejeros, entre otras.

En su dictamen¹⁶⁵ a las observaciones del Titular del Poder Ejecutivo Federal, las Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos, y de Hacienda y Crédito

¹⁶³ DICTAMEN A LAS OBSERVACIONES DEL EJECUTIVO, de 4 de agosto de 2005. Disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=fcqDnprGrJAJh0kgCc6ALxBjgqMGWcCdWY/XEPkPLehXFrK26GELQ2mE0hNb5T538599vEVFOxpw+O7rTTUENg==> Consulta 10 de octubre de 2017.

¹⁶⁴ Oficio con el que remite las observaciones que el Presidente de la República hace al Decreto. SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN SUBSECRETARÍA DE ENLACE LEGISLATIVO. Disponible en <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=fcqDnprGrJAJh0kgCc6ALxBjgqMGWcCdWY/XEPkPLehXFrK26GELQ2mE0hNb5T53eGZeezPIY1DmNNIbaNZ6tQ==> . Consulta 11 de octubre de 2017.

¹⁶⁵ DICTAMEN de 25 DE ABRIL DE 2006, Disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=fcqDnprGrJAJh0kgCc6ALxBjgqMGWcCdWY/XEPkPLehXFrK26GELQ2mE0hNb5T537nYm7nakRjXaBs7JycdVEw==> Consulta 11 de octubre de 2017.

Público, señalaron que en relación con la autonomía presupuestaria de la Procuraduría, debía atenderse la observación hecha por el Ejecutivo Federal; sin embargo no consideraron atendible la observación referente a los órganos de la Procuraduría, mencionando al efecto que:

“3. En relación con las observaciones referentes a los órganos de la Procuraduría, concretamente en cuanto a que los artículos 9° y 12 del proyecto de Ley adolecen de inconstitucionalidad al disponer la participación del Senado de la República en el nombramiento del Procurador y de los Consejeros independientes de la Procuraduría, cabe mencionar que es totalmente erróneo e infundado lo argumentado por el Ejecutivo Federal, ya que el artículo 89, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la letra señala que:

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

II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios de 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. a XX."

Como se desprende del precepto constitucional citado, el nombramiento de los servidores públicos corresponde libremente al Ejecutivo Federal siempre y cuando no exista un procedimiento de nombramiento previsto en alguna Ley, como acontece en la especie. En efecto, la disposición observada por el Ejecutivo Federal está contenida en un ordenamiento que formal y materialmente reúne las características de una Ley, con lo cual se acata lo dispuesto por el citado artículo 89, fracción II, de la Constitución.

De ahí que las Comisiones consideran conveniente mantener el esquema de nombramiento planteado en el proyecto, toda vez que la participación del Senado de la República hace posible la autonomía autárquica del órgano de gobierno".¹⁶⁶

¹⁶⁶ Dictamen de 25 de abril de 2006,

<http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=fcqDnprGrJAJh0kgCc6ALxBjgqMGWcCdWY/XEPkPLehXFrK26GELQ2mE0hNb5T537nYm7nakRjXaBs7JycdVEw==> Consulta 11 de octubre de 2017.

Una vez que concluyó el proceso legislativo correspondiente, se publicó¹⁶⁷ la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, misma que conforme a lo previsto en su ARTÍCULO PRIMERO TRANSITORIO, entró en vigor el 5 de septiembre del mismo año.

1.1.4. Acción de Inconstitucionalidad

El Procurador General de la República interpuso la Acción de Inconstitucionalidad 38/2006, en contra de los artículos 5o., fracción VII, 9o., párrafos primero y segundo y 12, fracción II, de dicha Ley, la cual fue resuelta por SENTENCIA del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de veintiséis de febrero de 2008,¹⁶⁸ aduciendo que eran contrarios a la Carta Magna, al infringir lo dispuesto por sus artículos 49, 89, fracción II, y 90, específicamente en lo relativo a la forma de designación del titular de la Procuraduría.

Lo anterior porque, acorde a su naturaleza, facultades y estructura, debía ser el Titular del Ejecutivo quien lo designara directamente, sometiéndose su decisión a la ratificación del Senado y no como se estableció en la Ley.

Igualmente se objetó el método para la designación de los Consejeros que integrarían el Órgano de Gobierno de la Procuraduría.

El 26 de febrero de 2008, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió dicha acción de inconstitucionalidad, en el siguiente sentido:

“Segundo. Se declara la invalidez de los artículos 5o., fracción VII, y 12, fracción II, de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, publicada el cuatro de septiembre de dos mil seis, en el Diario Oficial de la Federación.

Tercero. Se desestima la acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 9o., párrafos primero y segundo, de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, publicada el cuatro de septiembre de dos mil seis en el Diario Oficial de la Federación”.

¹⁶⁷Diario Oficial de la Federación de 4 de septiembre de 2006.

¹⁶⁸ Diario Oficial de la Federación de 16 de mayo de 2008.

Con base en dicha sentencia, ¹⁶⁹se declaró la invalidez de la forma de designación de los Consejeros, pero se conservó el método original previsto en la Ley para la elección del titular de la PRODECON.

Dicho fallo, motivó que el Congreso de la Unión reformara a través del Decreto de 14 de abril de 2009,¹⁷⁰ los artículos 5o., fracción VII y la fracción II y el segundo párrafo del artículo 12 de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, para quedar como sigue:

“Artículo 5. Corresponderá a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente:

I. a VI.

VII. Atender, dentro de los límites legales que en la materia existan para las autoridades fiscales, las obligaciones sobre transparencia e información que impone la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, difundiendo entre la población en general, a través de la página electrónica que tenga establecida en el sistema "Internet", las principales acciones que haya realizado tanto en defensa de los contribuyentes como para mejorar la relación entre éstos y las autoridades fiscales, en términos estrictos de las facultades que esta Ley le concede. Asimismo, y con el objeto de garantizar el cumplimiento de esta Ley, la Procuraduría proporcionará los datos estadísticos más relevantes para que el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publique al menos semestralmente en el Diario Oficial de la Federación, la información sobre sus principales actividades administrativas.

VIII. a XVII. ...

Artículo 12. El Órgano de Gobierno de la Procuraduría es un cuerpo colegiado que se integra de la siguiente manera:

II. Seis consejeros independientes, los cuales serán designados por el titular del Ejecutivo Federal.

El Presidente 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

¹⁶⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de mayo de 2008.

¹⁷⁰ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de septiembre de 2009.

asociaciones profesionales, así como a las principales cámaras empresariales. Estos nombramientos deberán recaer en personas que cuenten con amplia experiencia en la materia tributaria y quienes por sus conocimientos, honorabilidad, prestigio profesional y experiencia sean ampliamente reconocidos y puedan contribuir a mejorar las funciones de la Procuraduría”.

En el Artículo Único Transitorio del Decreto de 14 de abril de 2009, se dispuso que entraría en vigor, el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación; es decir, el 8 de septiembre de 2009.

Cabe mencionar que en los artículos transitorios del Decreto de veintiséis de abril de dos mil seis,¹⁷¹ que fue aquel por el que se expidió la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, mismos que no fueron materia de impugnación en la Acción de Inconstitucionalidad que se ha mencionado, se estableció que:

“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.

Artículo 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

¹⁷¹ Diario Oficial de la Federación del 4 de septiembre de 2006.

tomada la decisión, ponerla a consideración de éste para que, en su caso la ratifique.

Artículo Quinto.- El Procurador gestionará ante las instituciones que correspondan, la propuesta para la designación de los Consejeros independientes.

Artículo 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”.

El antes transcrito, Artículo Tercero Transitorio del Decreto de veintiséis de abril de dos mil seis, se señaló que:

La elección del primer Procurador de la Defensa del Contribuyente debía hacerse dentro de los treinta días siguientes al inicio de vigencia de la Ley, posteriormente, dentro de los siguientes cuarenta y cinco días hábiles a su elección debía constituirse el Órgano de Gobierno de la Procuraduría.

Dicho órgano que debía expedir su Estatuto Orgánico a más tardar dentro de treinta días siguientes a su constitución.

Cuarto: La Procuraduría debía estar operando y funcionando, a más tardar dentro de los siguientes ciento veinte días al inicio de la vigencia de la presente Ley.

Dichas disposiciones no se cumplieron, lo que motivó que desde el año de 2008, que fue cuando se resolvió la Acción de Inconstitucionalidad a que se ha hecho referencia, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el entonces Senador, Pablo Gómez, hiciera una propuesta con “punto de acuerdo por el que se exhorta al Titular del Poder Ejecutivo Federal a observar debidamente la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente”, ¹⁷² en los siguientes términos:

“Quien suscribe, Senador Pablo Gómez Álvarez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, a la LX Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 58 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta Soberanía

¹⁷² Senado de la República, PABLO GÓMEZ, Gaceta: LX/2SPR-11/16646, Miércoles 11 de Junio de 2008, <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=cp&mn=4&id=16742>

la siguiente proposición con punto de acuerdo, de conformidad con las siguientes

CONSIDERACIONES

La inobservancia del Ejecutivo a las disposiciones que emite este Congreso constituye una conducta reiterada. Como ejemplo relevante, debemos tomar el desacato de dicho poder a lo ordenado por la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de septiembre de 2006, y cuya entrada en vigor se verificó al día siguiente, según el Artículo Primero Transitorio.

Todas las normas impugnadas versan sobre la designación de los titulares de los órganos de dirección y gobierno entidad. Es oportuno destacar que la Procuraduría tiene la naturaleza de un organismo descentralizado (conforme al artículo 2 de su Ley), por lo que cuenta con las figuras de órgano de gobierno y dirección general (en este caso, el Procurador).

Ninguna de esas obligaciones ha sido acatada a la fecha, cuando ya suman 97 días posteriores a la Sentencia de la Corte, que validó el mecanismo de nombramiento del Procurador.

Han transcurrido ya 625 días sin que el Ejecutivo remita al Senado o a la Comisión Permanente la terna ordenada por el artículo 9 de la Ley para que sea posible el nombramiento del Procurador de la Defensa del Contribuyente y con ello sea posible la creación de la propia Procuraduría, una medida sumamente necesaria, cuya discusión parlamentaria data, de manera formal, desde 2003.

Es cierto que el Procurador General de la República impugnó las normas de referencia a los 30 días de publicada la Ley, sin embargo, Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone expresamente, en el párrafo tercero de su artículo 64, que la "admisión de una acción de inconstitucionalidad no dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada."

De lo que llego al siguiente:

PUNTO DE ACUERDO

Único.- La Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión exhorta al titular del Poder Ejecutivo Federal a que, en estricta observancia de lo

dispuesto por el artículo 9º de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, así como 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, remita a esta Soberanía la terna para el nombramiento del Procurador de la Defensa del Contribuyente.

En su Dictamen de 17 de junio de 2008,¹⁷³ mismo que fue aprobado en votación económica, la Primera Comisión, Gobernación, puntos Constitucionales y Justicia, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, exhortó con base en la propuesta del Senador, Pablo Gómez, al titular del Poder Ejecutivo Federal para que remitiera la terna para el nombramiento del Procurador de la Defensa del Contribuyente, en los siguientes términos:

“DICTAMEN CON PUNTO DE ACUERDO POR EL QUE SE EXHORTA AL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL A OBSERVAR DEBIDAMENTE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE.

ANTECEDENTES.

1.- El pasado 11 de junio, el Senador Pablo Gómez Álvarez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó en sesión plenaria de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión la proposición con punto de acuerdo de mérito.

2.- En esa misma fecha la Presidencia de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, dispuso que dicha solicitud de Punto de Acuerdo se turnara para su estudio y dictamen a la Primera Comisión, de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia, por lo que se emite en este acto el Dictamen correspondiente al tenor de las siguientes:

CONSIDERACIONES.

¹⁷³ Comisión Permanente del Congreso de la Unión, Primera Comisión, Gobernación, puntos Constitucionales y Justicia, miércoles 25 de junio de 2008, GACETA: LX/2SPR-16/16742, disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=cp&mn=4&id=16742>

1.- El Legislador autor de la proposición, en síntesis, motiva la emisión del punto de acuerdo con los siguientes argumentos:

Expresa que el Ejecutivo Federal ha incurrido en desacato respecto de lo ordenado por la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de septiembre de 2006, en vigor desde el día siguiente.

Reconoce que el 4 de octubre de ese mismo año, el Procurador General de la República promovió acción de inconstitucionalidad en contra de diversos artículos de la Ley, misma que fue resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 26 de febrero de 2008, declarando en los resolutivos Segundo y Tercero de la sentencia la invalidez del artículo 12, fracción II, precepto que establece la presencia de consejeros independientes designados por el Senado o la Comisión Permanente en el órgano de gobierno de la Procuraduría, y confirmando, en cambio, el artículo 9º, mismo que contiene un mecanismo de colaboración entre poderes para el nombramiento del Procurador.

Argumenta el proponente que, a pesar de lo anterior, se ha actualizado una violación a la Ley por parte del Ejecutivo Federal pues, mientras que el artículo Tercero Transitorio de dicha norma le ordenó remitir al Senado la terna necesaria para la designación del Procurador, dentro de los treinta días a partir del inicio de la vigencia de la Ley, han transcurrido ya 625 días sin que el Ejecutivo remita al Senado o a la Comisión Permanente dicha terna, ordenada por el artículo 9.

...

2. Esta comisión dictaminadora encuentra debidamente fundada la proposición de mérito, de conformidad con lo siguiente:

...

Conforme se desprende de la sentencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en poder de esta Comisión, el 4 de octubre de 2006, el Procurador General de la República promovió acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 5º, fracción VII, 9º, párrafos primero y segundo, y 12, fracción II de la Ley citada; siendo dicha acción resuelta el 26 de febrero de 2008. Los resolutivos de importancia en la referida Sentencia de la Corte establecen:

Segundo. Se declara la invalidez de los artículos 5º, fracción VII, y 12, fracción II, de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del

Contribuyente, publicada el cuatro de septiembre de dos mil seis, en el Diario Oficial de la Federación.

Tercero. Se desestima la acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 9º, párrafos primero y segundo, de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, publicada el cuatro de septiembre de dos mil seis en el Diario Oficial de la Federación.

...

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.

Como se observa, la primera parte del artículo ordena que la elección del Procurador se realice dentro de los treinta días siguientes al inicio de la vigencia de la Ley. Siendo que el artículo 9 de la Ley dispone que para dicha elección el Ejecutivo Federal deberá someter al Senado de la República o a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión una terna, correspondía entonces al Ejecutivo remitir esta terna antes del plazo de 30 días que fija el artículo Tercero Transitorio transcrito. Obligación que se ha visto incumplida hasta la fecha.

Además, la segunda parte del artículo refiere expresamente que dentro de los 45 días hábiles siguientes a la elección del Procurador, deberá constituirse el Órgano de Gobierno de la Procuraduría, que era conformado, antes de la sentencia de la Corte y de conformidad con el artículo 12, por el propio Procurador y seis consejeros independientes designados por el Senado de la República o la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. El órgano no puede ya constituirse de esa forma, en razón de que la fracción respectiva del artículo 12 fue invalidada por la Corte; pero, de igual forma, no pudo constituirse durante todo el lapso en que duró la vigencia de dicha fracción, en tanto que el artículo Tercero Transitorio condicionó su constitución al nombramiento del Procurador.

Hasta la fecha en que se emite el presente dictamen, han transcurrido 631 días sin que el Ejecutivo remita al Senado o a la Comisión Permanente la terna ordenada por el artículo 9 de la Ley, para efecto del nombramiento del Procurador de la Defensa del Contribuyente.

...

PUNTO DE ACUERDO

Único.- La Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión exhorta al titular del Poder Ejecutivo Federal a que, en estricta observancia de lo dispuesto por el artículo 9º de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, así como 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, remita a esta Soberanía la terna para el nombramiento del Procurador de la Defensa del Contribuyente”.

Fue hasta 2011, que el entonces Presidente de la República, Lic. Felipe Calderón, Hinojosa, envió al Senado de la República “ ... una terna para designar al procurador de la Defensa del Contribuyente, integrada por Diana Bernal Ladrón de Guevara, José Miguel Domínguez Camacho y Gabriela Ríos Granados, ¹⁷⁴ propuesta en la que señaló que:

“ ... los candidatos “son personas con reconocida calidad moral y vocación de servicio”, lo que es “un factor determinante para contar con un organismo que garantice plenamente los derechos de los contribuyentes”.

Por ello, “cumplen cabalmente con los requisitos previstos por el artículo 7 de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente”, se añade en el documento que recibió este martes la Cámara alta.

El presidente Calderón apuntó que la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente es un organismo público descentralizado que busca garantizar el derecho de los contribuyentes a recibir justicia en materia fiscal en el orden federal.

Además, agregó, coadyuvará al fortalecimiento de la recaudación fiscal, a la transparencia en sus procesos y al incremento en la confianza de los contribuyentes hacia las autoridades fiscales.

De acuerdo con la ley, el titular de dicha procuraduría deberá ser designado por el Senado o, en su caso, por la Comisión Permanente del

¹⁷⁴ UNIRADIO INFORMA, por Agencias, 12 de abril de 2011. Disponible en: <http://www.uniradioinforma.com/noticias/mexico/51902/recibe-senado-terna-para-procurador-de-la-defensa-del-contribuyente.html>, Consultado el 22 de octubre de 2017.

Congreso de la Unión, de entre la terna que someta a su consideración el Ejecutivo federal.

En el documento se señala que Diana Rosalía Bernal Ladrón de Guevara es Magistrada de la Sexta Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, desde abril del 2006.

En tanto que José Miguel Domínguez Camacho es, desde 2007, director de Enlace en la Asociación de Bancos de México, fue asesor del subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y ha ocupado varios cargos en el Servicio de Administración Tributaria.

A su vez, Gabriela Ríos Granados proviene del ámbito académico, y desde el año 2000 funge como Investigadora de tiempo completo y Coordinadora del Área de Derecho Tributario, en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

La terna fue turnada a las comisiones de Hacienda y Crédito Público; y de Estudios Legislativos, Primera del Senado, que fijarán la fecha en que deberá comparecer cada uno de los aspirantes, de entre los cuales saldrá el nuevo procurador de la Defensa del Contribuyente”.¹⁷⁵

Dichos candidatos comparecieron ante las comisiones de Hacienda y de Estudios Legislativos del Senado, que determinaron que “los integrantes de la terna para designar al titular de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente cumplen con los requisitos legales para ocupar el cargo”.¹⁷⁶

Aunque inicialmente, se señaló que el dictamen de las comisiones de Hacienda y de Estudios Legislativos sería presentado al pleno del Senado de la República en la sesión del martes 26 de abril de 2011, para su discusión y aprobación definitiva, no fue sino hasta el 28 del mismo mes y año que el Senado designó como titular de la Procuraduría a la hasta entonces Magistrada del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Lic. Diana Bernal Ladrón de Guevara como primera Procuradora de la Defensa del Contribuyente, cargo que ocupó en un primer período de cuatro años, hasta el 28 de abril de 2015.¹⁷⁷

¹⁷⁵ Op. Cit. 173

¹⁷⁶ AZTECA NOTICIAS <http://www.aztecanoticias.com.mx/notas/mexico/51659/viables-aspirantes-a-nueva-procuraduria-senadores>, Consulta 22 de octubre de 2017.

¹⁷⁷ GRUPO FORMULA, Notimex, Propone Peña al Senado un periodo más para Diana Bernal en Prodecon,

De una terna propuesta por el Titular del Ejecutivo, Lic. Felipe Calderón Hinojosa, Diana Bernal Ladrón de Guevara, como la primer *Ombudsman* del contribuyente en nuestro país, adquiriendo como tarea inmediata poner en operación a la Es importante mencionar que para dar debido cumplimiento de sus objetivos, metas y marco legal, la Procuradora de la Defensa del Contribuyente emitió los *Lineamientos que regulan el ejercicio de las atribuciones sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente*, con el objeto de establecer la interpretación y aplicación de la normatividad de la Procuraduría, así como los principios, criterios y reglas que enmarcan la actuación del personal del organismo para el mejor desempeño de sus actividades y con ello brindar servicios de calidad a los contribuyentes.

La Procuradora de la Defensa del Contribuyente una vez transcurridos, los siguientes 120 días a partir de su nombramiento, esto es a partir del 1° de septiembre de 2011, concluyó la apertura de la PRODECON.

En los citados lineamientos se describen de manera general las fases y etapas de los procesos que se derivan de la prestación de los servicios que la Procuraduría proporciona como parte de sus funciones y en ejercicio de sus facultades. Dichos Lineamientos fueron publicados en el DOF el 30 de agosto de 2011.

El 14 de abril de 2015, el Senado de la República aprobó, en los siguientes términos,¹⁷⁸ la propuesta de designación formulada por el actual Presidente de la República, Lic. Enrique Peña Nieto, para que la Lic. Diana Bernal Ladrón de Guevara ocupara el cargo de Procuradora de la Defensa del Contribuyente, en un segundo período de cuatro años contados a partir de la fecha de su designación. Esto, con base en su trayectoria y el profesionalismo y eficiencia que demostró durante el primer período de su encargo

31 de marzo de 2015. Disponible en:

<http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=490854&idFC=2015>. Consulta 22 de octubre de 2017.

¹⁷⁸ SENADO DE LA REPÚBLICA, LXIII Legislatura, Tercer Año de Ejercicio, Gaceta del Senado. Disponible en:

<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=54037>. Consultado el 22 de octubre de 2017.

“Dictamen De la Comisión de Hacienda y Crédito Público, el que contiene punto de acuerdo por el que se ratifica la designación de la ciudadana Diana Rosalía Bernal Ladrón de Guevara como Procuradora de la Defensa del Contribuyente, para un segundo período de cuatro años.

Honorable Asamblea

Con fecha 27 de marzo de 2015, el Titular del Ejecutivo Federal, presentó oficio ante esta Cámara de Senadores, a fin de someter a su consideración, con fundamento en los artículos 27 fracción VIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y 9 de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, la propuesta de designación de la C. Diana Rosalía Bernal Ladrón de Guevara, como Procuradora de la Defensa del Contribuyente, para un segundo período de cuatro años.

Esta Comisión con fundamento en lo dispuesto por los artículos 9 de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, 113; 117; 174; 177, párrafo 2; 229; 230, fracción III; 232, y en el Capítulo Segundo “De las Facultades Exclusivas del Senado”, Sección Tercera “De la Aprobación o ratificación de nombramientos y de Remociones”, que comprende los artículos 239 a 246, del Reglamento del Senado de la República, se abocó al análisis, discusión y valoración de la propuesta de referencia y conforme a las deliberaciones que de la misma realizaron sus integrantes reunidos en Pleno, someten a la consideración de esta Honorable Asamblea, el presente:

Dictamen

I. Antecedentes

1. Con fecha 27 de marzo de 2015, el Titular del Ejecutivo Federal, presentó oficio ante esta Cámara de Senadores, a fin de someter a su consideración, con fundamento en los artículos 27, fracción VIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y 9 de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, la propuesta de designación de la C. Diana Rosalía Bernal Ladrón de Guevara, como Procuradora de la Defensa del Contribuyente, para un segundo período de cuatro años.
2. En la sesión ordinaria del 7 de abril del presente año, la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, mediante oficio No. DGPL-2P3A.-2957 propuso que la propuesta de designación de referencia anterior se turnara a la Comisión de Hacienda y Crédito Público, para su estudio y dictamen correspondiente.

3. En reunión de trabajo, celebrada el 14 de abril de 2015, los Senadores integrantes de esta Comisión citaron a comparecer a la ciudadana propuesta por el Ejecutivo Federal para analizar el contenido de ésta y así expresar sus observaciones y comentarios a la misma, a fin de integrar el presente dictamen.

II. Objeto de la propuesta de designación

Someter a la consideración de esta Cámara de Senadores, la propuesta de designación de la C. Diana Rosalía Bernal Ladrón de Guevara, como Procuradora de la Defensa del Contribuyente, para un segundo período de cuatro años.

III. Descripción de la propuesta de designación

El Ejecutivo Federal expone que la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente es un organismo público descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonios propios, con autonomía técnica, funcional y de gestión que tiene como finalidad 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.

Dicho organismo surgió de la necesidad de fortalecer la relación entre las autoridades fiscales y los contribuyentes, constituyéndose en la vía de acceso a servicios de calidad para aquellos causantes de bajos recursos económicos a los que no les es posible pagar los servicios profesionales de asesoría y representación en materia fiscal.

La Procuraduría se ha establecido como un elemento esencial para garantizar el derecho de los contribuyentes a recibir justicia en materia fiscal en el orden federal, y el medio para lograr la satisfacción del interés público.

De conformidad con su ley orgánica, la Procuraduría se integra por el Procurador de la Defensa del Contribuyente, el Órgano de Gobierno, Delegados Regionales y Asesores jurídicos.

El artículo 9 de la ley mencionada, señala que 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. Asimismo, establece que el Procurador de la Defensa del Contribuyente durará en su encargo cuatro años y podrá ser ratificado para un segundo período.

En sesión celebrada el 28 de abril de 2011, el Senado de la República designó a la C. Diana Rosalía Bernal Ladrón de Guevara como Titular de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, y debido a que la designación concluirá el 28 de abril del presente año y con el propósito de dar continuidad a los trabajos realizados durante su gestión, con fundamento en el artículo 9 de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente se presenta para la aprobación de este Senado de la República la designación de la C. Diana Rosalía Bernal Ladrón de Guevara como Procuradora de la Defensa del Contribuyente, para un segundo período de cuatro años, contados a partir de la fecha de la designación respectiva.

La C. Diana Rosalía Bernal Ladrón de Guevara es licenciada en Derecho por la Universidad Iberoamericana, donde se graduó con Mención Honorífica y cuenta con un Diplomado en Derecho Tributario por el Instituto Tecnológico Autónomo de México, así como un posgrado en Juicio de Amparo por el Instituto de Especialización Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, actualmente Instituto de la Judicatura Federal.

En el ámbito profesional, se ha desempeñado como Magistrada de la Sexta Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; Magistrada en el Sexto Tribunal Colegiado del Décimo Octavo Circuito, y en el Segundo Tribunal Colegiado en Materia del Trabajo del Primer Circuito; Juez Tercero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal; Secretaria de Estudio y Cuenta de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; Delegada Política en Iztacalco; Directora General Jurídica y de Gobierno de la Delegación de Iztapalapa, y Distrito Federal en la LIX Legislatura, en la Cámara de Diputados ocupó la Secretaría de la Comisión de Hacienda y fue integrante de la Comisión de Justicia.

En el ámbito académico ha fungido como catedrática por oposición de la materia de Derecho Fiscal en el Instituto Politécnico Nacional y ha impartido las cátedras de Derecho Fiscal y de Derecho Procesal Fiscal en la Universidad Iberoamericana, y Derecho Constitucional en el Instituto Tecnológico Autónomo de México.

En razón del profesionalismo y eficiencia que la C. Diana Rosalía Bernal Ladrón de Guevara ha demostrado durante su encargo, y considerando que reúne los requisitos previstos en el artículo 7 de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, que puede corroborarse en el expediente que se adjunta, el Ejecutivo Federal considera que la designación de la C. Diana Rosalía Bernal Ladrón de Guevara como

Procuradora de la Defensa del Contribuyente será benéfica para la Procuraduría al servicio de los contribuyentes.

IV. Análisis, discusión, valoración y consideraciones de la propuesta de designación

Primera. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 9 de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, 113; 117; 174; 177, párrafo 2; 229; 230 fracción III; 232, y en el Capítulo Segundo “De las Facultades Exclusivas del Senado”, Sección Tercera “De la Aprobación o Ratificación de Nombramientos y de Remociones”, artículos 239 a 246, del Reglamento del Senado de la República, esta Comisión de Hacienda y Crédito Público, resulta competente para dictaminar la propuesta de designación descrita en el apartado de antecedentes del presente instrumento.

Segunda. Los Integrantes de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, realizaron un exhaustivo análisis del expediente, del cual se desprendió que la C. Diana Rosalía Bernal Ladrón de Guevara, sigue cumpliendo con los requisitos que exige el artículo 7 de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, para desempeñar el cargo de Procurador.

La C. Diana Rosalía Bernal Ladrón de Guevara es Licenciada en Derecho por la Universidad Iberoamericana, donde se graduó con Mención Honorífica; cursó la Especialidad en Amparo en el Instituto de Especialización Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y cuenta con un Diplomado en Derecho Tributario por el Instituto Tecnológico Autónomo de México.

Ha sido catedrática por oposición de la materia de Derecho Fiscal en el Instituto Politécnico Nacional, así como de Derecho Fiscal y Derecho Procesal Fiscal en la Universidad Iberoamericana.

En el ámbito profesional se ha desempeñado como Secretaria de Estudio y Cuenta de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Juez Tercero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, Magistrada de Circuito de Tribunal Colegiado, Directora General Jurídica y de Gobierno en la Delegación de Iztapalapa y Diputada Federal en la LIX Legislatura, donde ocupó la Secretaría de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, y fue integrante de la Comisión de Justicia.

Tercera. Tal como se desprende del citado expediente, cuenta con la experiencia y el perfil requeridos por Ley para desempeñar para un segundo período de cuatro años como Procuradora de la Defensa del

Contribuyente, al poseer una amplia trayectoria profesional tanto en la materia fiscal como en la administrativa.

Al constatar por su historial se acredita que ha observado en su trabajo los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, independencia, honestidad y eficiencia, así como no cuenta con antecedentes sobre denuncias o quejas que reflejen presuntas violaciones cometidas en el desempeño de su cargo.

Cuarta. Con el objeto de que los integrantes de la Comisión de Hacienda y Crédito Público evaluaran integralmente las características y el perfil, en cuanto a su capacidad técnica y profesional, solvencia moral, honestidad y, en general, si satisface adecuadamente las cualidades para el cargo propuesto, citaron a comparecer a la C. Diana Rosalía Bernal Ladrón de Guevara, a la reunión de trabajo del día 14 de abril de 2015, la cual tuvo la finalidad de atender las garantías de audiencia y legalidad prevista en los artículos 14 y 16 constitucionales y 242 del Reglamento del Senado de la República.

En dicha reunión, los integrantes de la Comisión que dictaminan deliberaron y resolvieron aprobar la propuesta de designación del Titular del Ejecutivo Federal de la ciudadana Diana Rosalía Bernal Ladrón de Guevara, por reunir los requisitos de elegibilidad para ocupar el cargo de Procuradora de la Defensa del Contribuyente, para un segundo período de cuatro años contados a partir de la fecha de su designación.

Por lo anteriormente expuesto, la Comisión de Hacienda y Crédito Público, somete a su consideración de esta Honorable Asamblea, la aprobación del siguiente:

Acuerdo

Primero. Se ratifica la propuesta de designación por el Ejecutivo Federal de la ciudadana Diana Rosalía Bernal de Guevara, como Procuradora de la Defensa del Contribuyente, para un segundo período de cuatro años contados a partir de la fecha de su designación.

Segundo. Tómese la protesta de Ley a la ciudadana citada en el resolutive anterior a efecto de que este en aptitud de desempeñar el cargo conferido”.

En la siguiente tabla se muestra el proceso de creación, en días, de la PRODECON:

Ley Organica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente				
Publicación en el Diario Oficial de la Federación			Septiembre 4 de 2006	
Inicio de vigencia			Septiembre 5 de 2006	
Proceso de Creación e inicio de operaciones de la PRODECON				
(Artículo Tercero Transitorio de la Ley Organica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente)				
Acciones que debieron realizarse	Plazo en Días	Fecha límite	Fecha real	Días transcurridos desde el inicio de vigencia de la Ley
ELECCIÓN DEL PROCURADOR	30	5 de octubre de 2006	28 de abril de 2011	1696
CONSTITUCIÓN DEL ÓRGANO DE GOBIERNO DE LA PROCURADURÍA	45	19 de noviembre de 2006	19 de diciembre de 2006	75
EXPEDICIÓN DEL ESTATUTO ORGÁNICO	30	19 de diciembre de 2006	20 de junio de 2012	105
INICIO DE OPERACIÓN Y FUNCIONAMIENTO	15	3 de enero de 2007	1 de septiembre de 2011	1822
PUBLICACIÓN DE LOS LINEAMIENTOS QUE REGULAN EL EJERCICIO DE LAS ATRIBUCIONES SUSTANTIVAS DE LA PRODECON	-	30 de agosto de 2011	30 de agosto de 2011	0

2. Concepto

La PRODECON surge de la necesidad de contar en México, con un órgano que sea verdaderamente eficaz para evitar la discrecionalidad de las autoridades fiscales en el ejercicio de sus facultades e incluso su arbitrariedad y para que los contribuyentes; especialmente los que carezcan de recursos para ser asistidos por abogado, que enfrenten alguna controversia con el fisco o con alguna autoridad administrativa, tengan garantizada su seguridad jurídica.

Es por tanto, un órgano que coadyuva a que el proceso tributario se desarrolle con apego a las disposiciones jurídicas de la materia y garantiza, en todo momento, los derechos y los intereses de los contribuyentes que más lo requieren.

El artículo 1 de la Ley Orgánica de la PRODECON, dispone que la misma es de orden público, de aplicación en todo el territorio nacional y que su objeto es regular la organización y el funcionamiento de dicha Procuraduría, 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. Esta disposición se reitera en el artículo 1 de su Estatuto Orgánico.

En el “Portal Electrónico ¹⁷⁹ de la PRODECON”, se menciona que es “... un organismo público descentralizado, no sectorizado, con autonomía técnica funcional y de gestión, especializado en materia tributaria, que proporciona de forma gratuita, ágil y sencilla servicios de orientación, asesoría, consulta, representación legal y defensa, investigación, recepción y trámite de quejas y reclamaciones contra actos u omisiones de las autoridades fiscales federales que vulneren los derechos de los contribuyentes, así como de acuerdos conclusivos como un medio alternativo para resolver de forma anticipada y consensuada los diferendos que durante el ejercicio de las facultades de comprobación surjan entre las autoridades fiscales los contribuyentes, o bien, para regularizar la situación fiscal de estos últimos”. ¹⁸⁰

Juan Álvarez Villagómez¹⁸¹, en su obra “PRODECON, el defensor Fiscal del Contribuyente, resalta que define a la Procuraduría, es “como el defensor fiscal que representa y brinda asistencia a los contribuyentes, ante un tribunal, juez o autoridad que determino un crédito fiscal sin costo alguno, que además, emite opiniones sobre casos concretos, en resumen, la considera la institución que acerca la justicia fiscal de manera gratuita a los contribuyentes.

Hugo Carrasco Iriarte, señala que es un “organismo público descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía técnica, funcional y de gestión”¹⁸².

La PRODECON, puede definirse como el órgano del Estado investido de autonomía para proteger y defender de manera gratuita, ágil y sencilla, los derechos e intereses

¹⁷⁹ LA PROCURADURIA DE LA DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE, INICIO, QUE ES PRODECON, Disponible en: <https://www.prodecon.gob.mx/index.php/home/que-es-prodecon> 17 de octubre de 2017.a las 15:40 horas

¹⁸⁰ Ídem

¹⁸¹ Álvarez Villagómez, Juan, *PRODECON, El Defensor Fiscal del contribuyente*, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, Colección Fiscal, México, 2013, p.16

¹⁸² Carrasco Iriarte, Hugo, *Los Derechos Humanos de los Contribuyentes*, México, Porrúa, 2017, p. 186.

de los contribuyentes frente a los actos de las autoridades fiscales federales que los vulneren.

La definición anterior, se basa en los artículos 1 y 2 de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, mismos que prevén lo siguiente:

“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”.

3. Naturaleza

Del antes transcrito artículo 2° de su Ley Orgánica, la PRODECON, es un organismo público descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica, funcional y de gestión, características conforme a las que tiene la naturaleza de ser:

A. Un Organismo Público Descentralizado. En términos del artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los organismos públicos descentralizados son entidades creadas por ley del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 14 de la Ley de Entidades Paraestatales, un Organismo descentralizado, es aquella persona jurídica creada conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

“I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;

- II. La prestación de un servicio público o social; o
- III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social”.

La PRODECON es un organismo público descentralizado al haber sido creado por una Ley, como lo es su Ley Orgánica.

Los organismos públicos descentralizados, como lo sostiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la siguiente Tesis Jurisprudencial, ¹⁸³ aunque no integran la Administración Pública Centralizada, forman parte del Poder Ejecutivo en sentido amplio.

“En diversos criterios emitidos esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha afirmado que los organismos descentralizados no forman parte del Poder Ejecutivo, bajo la premisa de que se encuentran fuera de la administración pública centralizada, razón por la cual no pueden identificarse con dicho Poder unipersonal; ahora bien, sólo desde ese punto de vista la referida afirmación es correcta, porque efectivamente aquéllos no pertenecen al Poder Ejecutivo en sentido estricto, es decir, no integran la administración pública centralizada; sin embargo, como desarrollan actividades que corresponden a la función administrativa a cargo del titular del Ejecutivo y en todo momento se vinculan indirectamente a partir de los controles y vigilancia respectivos, ello significa que se ubican dentro del campo de acción del citado Poder en sentido amplio. Lo anterior es así porque **la descentralización consiste en una técnica de organización jurídica para encomendar actividades estatales delegables a entidades estructuralmente separadas de la administración pública centralizada, pero formando junto con ella el concepto total e íntegro de administración pública, sin que la circunstancia de que los organismos descentralizados cuenten con personalidad jurídica propia signifique que su actuación sea libre y exenta de control**, toda vez que dicha actividad y

¹⁸³ Organismos Descentralizados. aunque no integran la Administración Pública Centralizada, forman parte del Poder Ejecutivo en sentido amplio. Décima Época, Registro: 2002583, Segunda Sala, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro XVI, Enero de 2013, Tomo 2, Materia Constitucional, Tesis: 2a./J. 179/2012 (10a.), p. 731

sus decisiones se identifican con las finalidades de la administración central y del Poder Ejecutivo, además de que la ley establece que su control se ejerce por aquél y que sus órganos directivos deben integrarlas personas ligadas a la administración central con la finalidad de lograr una orientación de Estado en su rumbo, con lo cual, si bien son autónomos y no opera una relación de jerarquía respecto de ellos, continúan subordinados a la administración centralizada indirectamente, en tanto sus objetivos deben reputarse como fines públicos. De acuerdo con lo anterior, **resulta técnica y conceptualmente más adecuado sostener que los organismos descentralizados forman parte del Poder Ejecutivo en sentido amplio, sin que ello implique contrariar la afirmación sustentada en otros criterios, consistente en que los organismos descentralizados no forman parte de dicho Poder, porque ésta ha de entenderse bajo la connotación acotada de que no integran la administración pública centralizada y, bajo esa reserva, es que deben comprenderse sus alcances.**

Andrés Serra Rojas.¹⁸⁴, menciona que al hablar de descentralización, no es independizar, sino solamente alejar o atenuar la jerarquía administrativa, relajando los vínculos de relación con el poder central, situándose fuera del campo de acción del mismo, pero conservando las estrictas relaciones de control y vigilancia.

Nava Negrete, en su libro *Derecho Administrativo Mexicano*¹⁸⁵, enfatiza los rasgos de la descentralización señalando, como característica primordial de la misma, su distanciamiento de la Centralización administrativa, que implica independencia de la jerarquía y subordinación a cualquier organismo centralizado, para atender con mayor eficiencia los asuntos del Estado.

¹⁸⁴ Serra Rojas, Andrés, op. cit., p. 469.

¹⁸⁵ Nava Negrete, Alfonso, *Derecho Administrativo*, 3ª edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2007, p. 284.

Al respecto de la descentralización y en consonancia con las ideas anteriores, en su *Compendio de Derecho Administrativo*, Miguel Acosta Romero¹⁸⁶, menciona que tiene cuatro características:

1. Son órganos que dependen indirectamente del Ejecutivo Federal.
2. Estos órganos, deben invariablemente contar con personalidad jurídica propia.
3. Deben contar con patrimonio propio.
4. Su autonomía limita los poderes de las autoridades centrales.

El maestro Jorge Fernández Ruiz¹⁸⁷, expresa que de acuerdo con la tendencia organizativa de la administración pública, los organismos descentralizados, son aquellos a los que se les confiere personalidad jurídica propia, así como relativa autonomía orgánica respecto del órgano central con la encomienda de realizar una o varias actividades administrativas.

B. La PRODECON es un Organismo Descentralizado no Sectorizado.

Tratándose de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, el artículo 48 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dispone que a fin de que se pueda llevar a efecto la intervención que, conforme a las leyes, corresponde al Ejecutivo Federal en su operación el Presidente de la República las agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de ellas, en relación con la esfera de competencia que dicho ordenamiento y otras leyes, atribuyen a las Secretarías de Estado.

Conforme al artículo 49 de dicha Ley, la intervención a que se refiere el artículo anterior se realizará a través de la dependencia que corresponda según el agrupamiento que por sectores haya realizado el propio Ejecutivo, la cual fungirá como coordinadora del sector respectivo.

¹⁸⁶ Ibidem. p. 205

¹⁸⁷ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, México, Porrúa, 2006, p. 486

Dicho precepto prevé también que corresponde a los coordinadores de sector coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo, conforme a lo dispuesto en las leyes y que .atendiendo a la naturaleza de las actividades de dichas entidades, el titular de la dependencia coordinadora podrá agruparlas en subsectores, cuando así convenga para facilitar su coordinación y dar congruencia al funcionamiento de las citadas entidades.

A contrario sensu de lo que prevén los artículos antes mencionados, al tener la naturaleza de No Sectorizada, si bien la PRODECON debe tener relación con el Ejecutivo Federal, el Presidente de la República no puede intervenir en su operación, ni agruparla en sector alguno de la Administración Pública Federal y por tanto, tampoco puede ser coordinada por ninguna Secretaría de Estado, en cuanto a su programación y presupuestación, así como a su operación y evaluación de sus resultados.

C. La PRODECON tiene personalidad jurídica y patrimonio propios.

Las personas se dividen en personas físicas (individuales, naturales o de existencia visible) y personas colectivas (morales o ideales).¹⁸⁸ Estas personas, poseen diversos atributos, uno de estos y que tiene gran relevancia para el tema en análisis, es la personalidad jurídica.

La personalidad jurídica de las personas se define como la aptitud para ser sujetos de derechos y obligaciones;¹⁸⁹ cabe mencionar que, esta no es exclusiva de las personas físicas, pues también contempla a las personas colectivas o morales.

Julián Güitrón Fuentevilla¹⁹⁰ afirma que la personalidad jurídica, es sinónimo de persona física, la cual cuenta con capacidad de ser sujeto de derechos y obligaciones, lo que no es así para las personas jurídicas o morales, pues

¹⁸⁸ Baquerio, Edgard y Buenrostro, Báez, *Derecho Civil: Introducción y Personas*, 16ª reimpresión, México, Oxford, 2009, p.141.

¹⁸⁹ *Ibidem*, p.149

¹⁹⁰ Güitrón Fuentevilla, Julián, *Tratado de Derecho Civil, de las personas jurídicas colectivas*, México, Porrúa, 2015, p. 2

tratándose de estas, la personalidad es una característica indispensable y necesaria para poder actuar en Derecho.

José Antonio Sánchez Barroso¹⁹¹ afirma que la personalidad jurídica es una cualidad cuyo origen está en el ordenamiento legal, que es una atribución del Estado que para el caso de las personas físicas, consiste únicamente en un reconocimiento y para las personas morales, es este, quien otorga y crea la personalidad.

Para Ricardo Soto Pérez la personalidad jurídica es la aptitud reconocida de ley para disfrutar derechos, para ejercitarlos y para contraer obligaciones.¹⁹²

Aunado a la personalidad, existe otro concepto de gran importancia como característica de las personas, el cual es el patrimonio, mismo que se define como la universalidad constituida por el conjunto de bienes, poderes (derechos, facultades) y obligaciones(cargas) pertenecientes a una persona y apreciables en dinero¹⁹³.

Soto Pérez, lo define como el conjunto de bienes y derechos apreciables en dinero.¹⁹⁴

El patrimonio es un atributo de la personalidad jurídica, un conjunto de bienes, derechos y obligaciones apreciables en dinero. Este conjunto de bienes, derechos y obligaciones pertenecen a una persona.

Ernesto Gutiérrez y González considera que además de incluirse en el patrimonio los bienes susceptibles de ser apreciados económicamente, deben incluirse también bienes con un valor de afección como el nombre, el honor, el derecho a la imagen y a las partes separadas del cuerpo, entre otros. Debido a esto, da la siguiente definición “el patrimonio es el conjunto de bienes, pecuniarios y morales,

¹⁹¹ Sánchez Barroso, José Antonio, et al., *Cien Años de Derecho Civil en México*, Colegio de Profesores de Derecho Civil de la Facultad de Derecho de la UNAM, México, 2011, p. 21.

¹⁹² Soto Pérez, Ricardo, *Nociones de Derecho Positivo Mexicano*, 34a edición, México, Esfinge, 2006, p.142

¹⁹³ Baquerio, Edgard y Buenrostro, Báez, op. cit. 188, p.280

¹⁹⁴ *Ibidem*, p. 142

obligaciones y derechos de una persona, que constituyen una universalidad de derecho”.¹⁹⁵

El patrimonio constituye una universalidad jurídica. Esto quiere decir que el patrimonio se compone activos, los derechos y de pasivos, las obligaciones. Esta universalidad jurídica está integrada por bienes que pueden ser reales, personales o mixtos. El haber patrimonial de una persona surge de la diferencia entre el activo y el pasivo; cuando los pasivos superan a los activos la persona es insolvente y cuando; cuando el activo es mayor al pasivo es solvencia.

Para Marcel Planiol y Georges Ripert el patrimonio es un “conjunto de derechos y obligaciones pertenecientes a una persona, estimables en dinero”¹⁹⁶.

La PRODECON cuenta con los atributos antes mencionados, mismos que como ya se ha mencionado, fueron otorgados por ley y se encuentran consagrados en su Estatuto Orgánico, estos, son indispensables para su autonomía, función y desarrollo y cumplimiento de sus objetivos.

D. LA PRODECON está investida de autonomía técnica, funcional y de gestión. Esto significa que dicta su normatividad interna y administra sus recursos humanos y materiales según convenga para el desarrollo de sus funciones.

La Autonomía Técnica de la PRODECON, se desprende de la necesidad de especialización en cuanto a la realización de las actividades que le corresponden, las que por su naturaleza, no pueden ser desarrolladas por la Administración Pública Centralizada.

¹⁹⁵ Gutiérrez y González, Ernesto, *El Patrimonio. El pecuniario y el moral o derechos de la personalidad*, 8ª ed., México, Porrúa, 2004, p.67

¹⁹⁶ Planiol, Marcel y Ripert, Georges, *Derecho Civil*, trad. Leonel Pereznieta Castro, México, Ed. Pedagógica, 1999, p.355

Dicha Procuraduría es un órgano especializado en materia tributaria. Trata únicamente asuntos relacionados con la protección y defensa de los pagadores de impuestos a los que proporciona de manera:

- a) Ágil sus servicios, o sea con rapidez y con sujeción únicamente a los plazos legalmente previstos.
- b) Gratuita. Esto significa que no debe cobrar cantidad alguna por sus servicios; sin embargo, la gratuidad de los mismos, se condiciona a que la cuantía del asunto de que se trate, en el caso de defensa legal, no exceda de 30 veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, actualmente, Unidades de Medida y Actualización (UMA)¹⁹⁷, sencilla (debe facilitar los medios necesarios para que los contribuyentes que así lo requieran puedan beneficiarse de los servicios de asesoría, consulta y representación legal).

Su Autonomía Funcional y de Gestión, se refleja en el reconocimiento de la facultad para tomar decisiones en los asuntos que se le encomiendan, la cual se concreta en un órgano de gobierno, en el que deberán participar diversos representantes de la sociedad que estén involucrados en el campo de actividad de dicho organismo; además, sus directivos deben estar altamente capacitados para tomar decisiones resolutorias que le permitan alcanzar sus fines, de manera eficiente y eficaz.¹⁹⁸

¹⁹⁷ La base constitucional de la aplicación de la Unidad de Medida y Actualización, se prevé en el artículo 26 constitucional, conforme al cual el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, calculará en los términos que señale la ley, el valor de la Unidad de Medida y Actualización que será utilizada como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas y de la Ciudad de México, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores.

Dicha Unidad se estableció en el DECRETO por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo, mismo que en su Artículo Tercero Transitorio, estableció que desde su entrada en vigor (28 de enero de 2016), todas las menciones al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes y disposiciones mencionadas, se entenderían referidas a dicha Unidad de Medida y Actualización.

¹⁹⁸ Dorantes Díaz, Francisco Javier, La autonomía de gestión. Problemas actuales, Disponible en: <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/44/49-08.pdf> Consultado el 03 de octubre de 2017.

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.

No obstante que la PRODECON, es un organismo descentralizado y tiene por tanto, personalidad jurídica y patrimonio propio, su no sectorización y su Autonomía técnica, funcional y de gestión, hacen que su naturaleza jurídica sea diversa a la de la generalidad de los Organismos Públicos Federales Descentralizados.

Aunque no se señala en su Ley Orgánica, ni su Estatuto, la PRODECON tiene otro rasgo que lo diferencia de la generalidad de los organismos públicos descentralizados. Este rasgo es el que dadas sus funciones hace que se considere, a través de su titular, como el OMBUDSMAN; mejor dicho en la actualidad como el Ombudsperson de los Contribuyentes.

Estos organismos que forman parte del llamado SISTEMA OMBUDSMAN¹⁹⁹, se caracterizan por lo siguiente:

- Son creados por el Congreso de la Unión o por las legislaturas de las entidades federativas.- La trascendencia e importancia de la figura del Ombudsman es tal que para ser considerado como tal, este debe contar como característica general e indiscutible su existencia en la carta magna, es decir, su existencia, debe contemplarse en el más alto rango en la escala normativa.

- Conocen de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con

¹⁹⁹ Naturaleza de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente como Ombudsman, El papel de los Defensores no jurisdiccionales de derechos, disponible en <https://www.prodecon.gob.mx/index.php/home/cc/publicaciones/numero-xi>, consultado el 26 de octubre de 2017.

excepción del Poder Judicial de la Federación, cuenta adicionalmente con la facultad investigadora que permite solicitar a cualquier autoridad información sobre el asunto en cuestión.

- Formulan recomendaciones públicas, no vinculatorias. Las resoluciones de la Procuraduría, tienen el carácter de recomendaciones, lo que implica que no cuentan con fuerza coercitiva que obligue a las autoridades a cumplir con dichas resoluciones.
- Pueden presentar denuncias o quejas ante las autoridades respectivas. conoce e investiga las quejas que se presentan en contra de los actos de autoridades fiscales que los contribuyentes estiman violan sus derechos.
- Periódicamente rinden un informe público sobre el cumplimiento o no de sus recomendaciones, estos se presentan al poder legislativo para dar constancia del actuar de la misma.

4. Organización de la Procuraduría

Conforme al artículo 6 de su Ley Orgánica, la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, se integra por los siguientes órganos:

El Procurador de la Defensa del Contribuyente.

El Órgano de Gobierno de la Procuraduría;

Los Delegados Regionales y

Los Asesores Jurídicos.

Cabe mencionar que la PRODECON, cuenta con su Estatuto Orgánico que fue expedido por su Titular, previa aprobación del Órgano de Gobierno de dicha

Procuraduría, el 18 de marzo de 2014²⁰⁰ y entró en vigor el 19 del mismo mes y año, como se dispone en su artículo Primero Transitorio, que señala expresamente que:

“Primero.- El presente Estatuto Orgánico entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación”.

De acuerdo con lo que establece el artículo 1 de dicho Estatuto, su objeto consiste en establecer las bases de organización de la PRODECON, así como su estructura y facultades de sus unidades administrativas.

En el Estatuto, se señala que integran la estructura de la Procuraduría, los órganos y Unidades Administrativas siguientes:

4.1. Titular

El TITULAR DE LA PROCURADURÍA. Conforme al Artículo 7 de la Ley Orgánica de la PRODECON, este Titular recibe la denominación de Procurador de la Defensa del Contribuyente. Para ocupar este cargo dicho precepto establece los siguientes requisitos específicos:

- 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;

²⁰⁰ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de marzo de 2014

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”.

4.2. Órgano de Gobierno

El Órgano de Gobierno. Este órgano es un cuerpo colegiado que se integra²⁰¹ por:

- a) El Procurador de la Defensa del Contribuyente, quien tendrá voto de calidad en caso de empate en las decisiones del Órgano de Gobierno, y
- b) Seis consejeros independientes, los cuales deberán ser elegidos y designados por el Ejecutivo Federal, preservando un adecuado equilibrio, considerando a los representantes de las principales universidades del país, a los representantes de asociaciones profesionales y a las principales cámaras empresariales.

Las personas sobre las que recaiga el nombramiento para formar parte del Órgano de Gobierno, deberán ser profesionales con amplia experiencia en materia tributaria y que, además, cuenten con conocimientos, honorabilidad, prestigio profesional y experiencia ampliamente reconocidos.

Cada uno de los Consejeros independientes, cuenta con un suplente. El cargo de los consejeros, tanto propietarios como suplentes es honorífico; es decir, no reciben un sueldo o salario y duran hasta cuatro años.

El Presidente 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 tributaria y

²⁰¹ Artículo 12 de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

quienes por sus conocimientos, honorabilidad, prestigio profesional y experiencia sean ampliamente reconocidos y puedan constituir a mejorar las funciones de la Procuraduría.

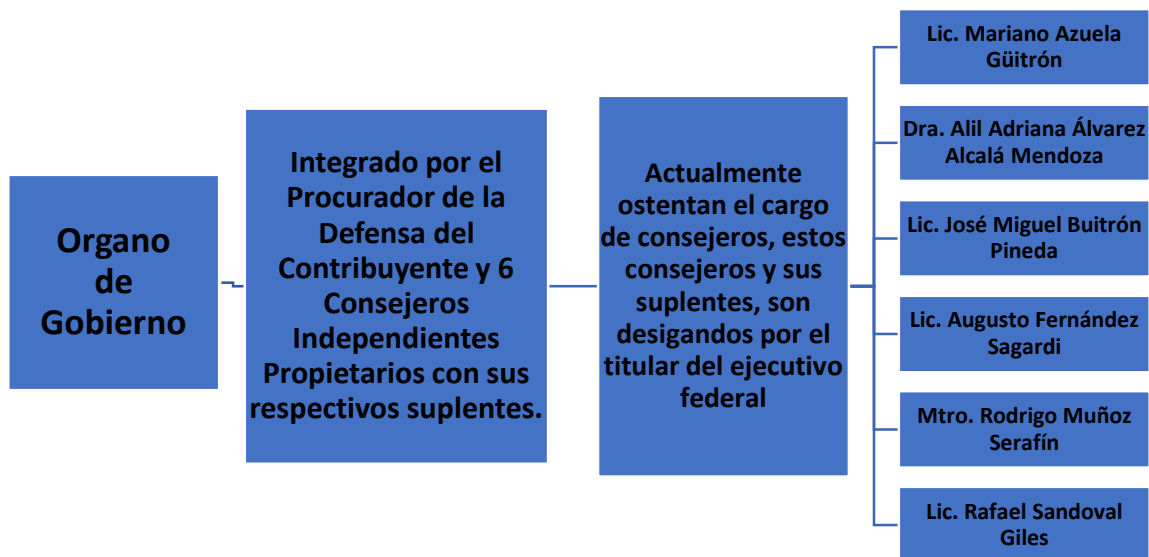
Al aceptar el cargo cada consejero independiente deberá suscribir un documento donde declare, bajo protesta de decir verdad, que no tiene impedimento alguno para desempeñarse como consejero, así como para aceptar los derechos y obligaciones derivados del mismo.

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.



Forman parte de la Procuraduría, las siguientes Unidades Administrativas:

A. Las Subprocuradurías:

- a) General.
- b) De Análisis Sistémico y Estudios Normativos.
- c) De Asesoría y Defensa del Contribuyente.
- d) De Protección de los Derechos de los Contribuyentes.
- e) De Cultura Contributiva y Relacionales Institucionales.

B. La Secretaría General.

C. Las Delegaciones. Estas pueden ser, Regionales o Estatales y deben tener circunscripción territorial en uno o más Estados de la República Mexicana.

La existencia de las Delegaciones obedece a que la Procuraduría debe organizarse de manera desconcentrada para el despacho de los asuntos a su cargo, por lo que debe contar como mínimo con un Delegado por cada Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

En 2012, iniciaron sus funciones las seis delegaciones de la **PRODECON** la uso en funcionamiento 6 Delegaciones, todas situadas estratégicamente en diversos puntos de la República Mexicana, y son las siguientes:

Delegación Regional Pacífico-Centro con sede en la ciudad de Querétaro y con circunscripción en los Estados de San Luis Potosí, Querétaro, Guanajuato y Michoacán.

Delegación Regional Norte Centro I con sede en la ciudad de Chihuahua y con circunscripción el Estado de Chihuahua.

Delegación Regional del Noroeste En la ciudad de Tijuana y con circunscripción en los Estados de Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa.

Delegación Regional Noroeste-Golfo Norte En la ciudad de Monterrey y con circunscripción los Estados de Nuevo León y Tamaulipas.

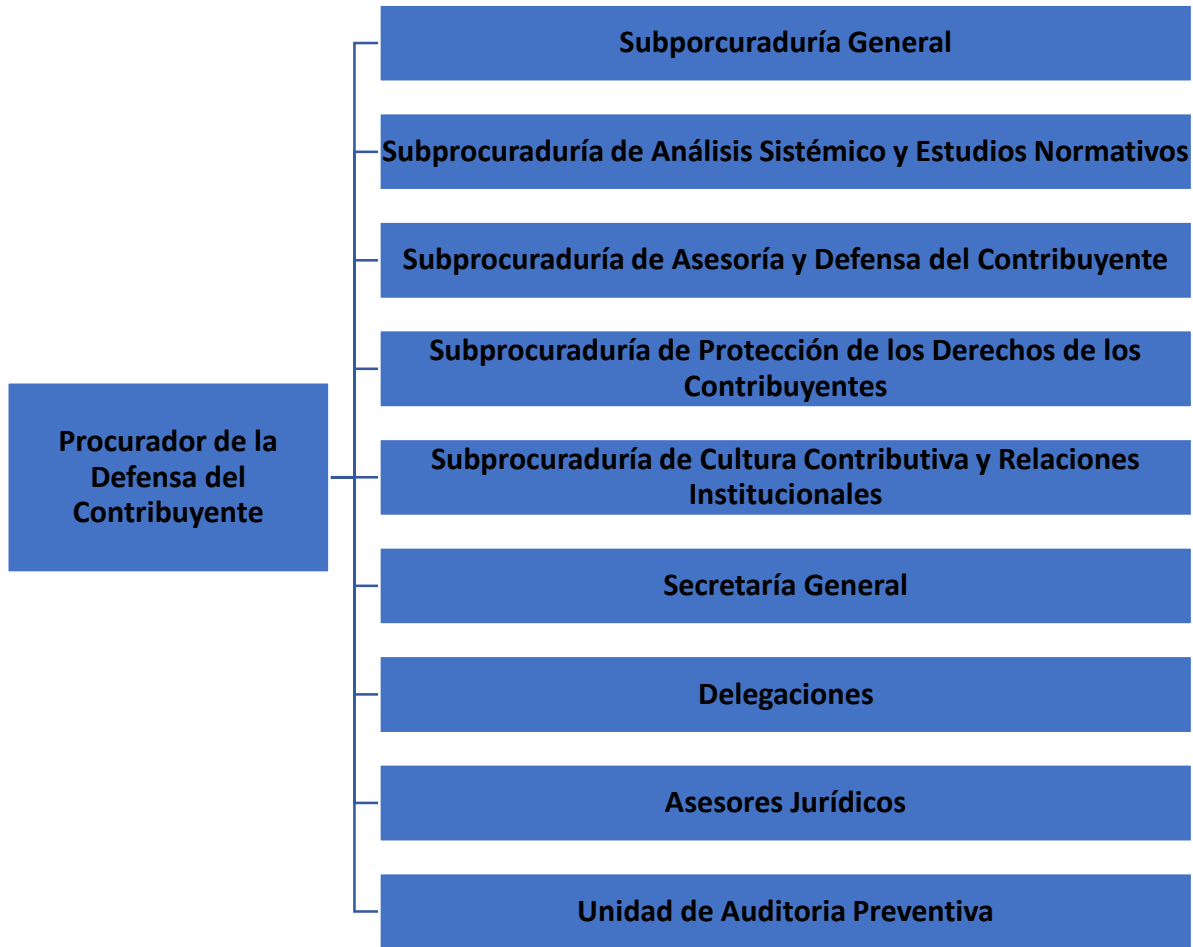
Delegación Regional Caribe- Peninsular En la ciudad de Cancún la y con circunscripción en los Estados de Quintana Roo, Yucatán, Campeche y Tabasco;

Delegación Regional Oriente-Golfo En la ciudad de Puebla y con circunscripción en los Estados de Tlaxcala, Puebla y Veracruz.

D. Los Asesores Jurídicos

E. La Unidad de Auditoría Preventiva.

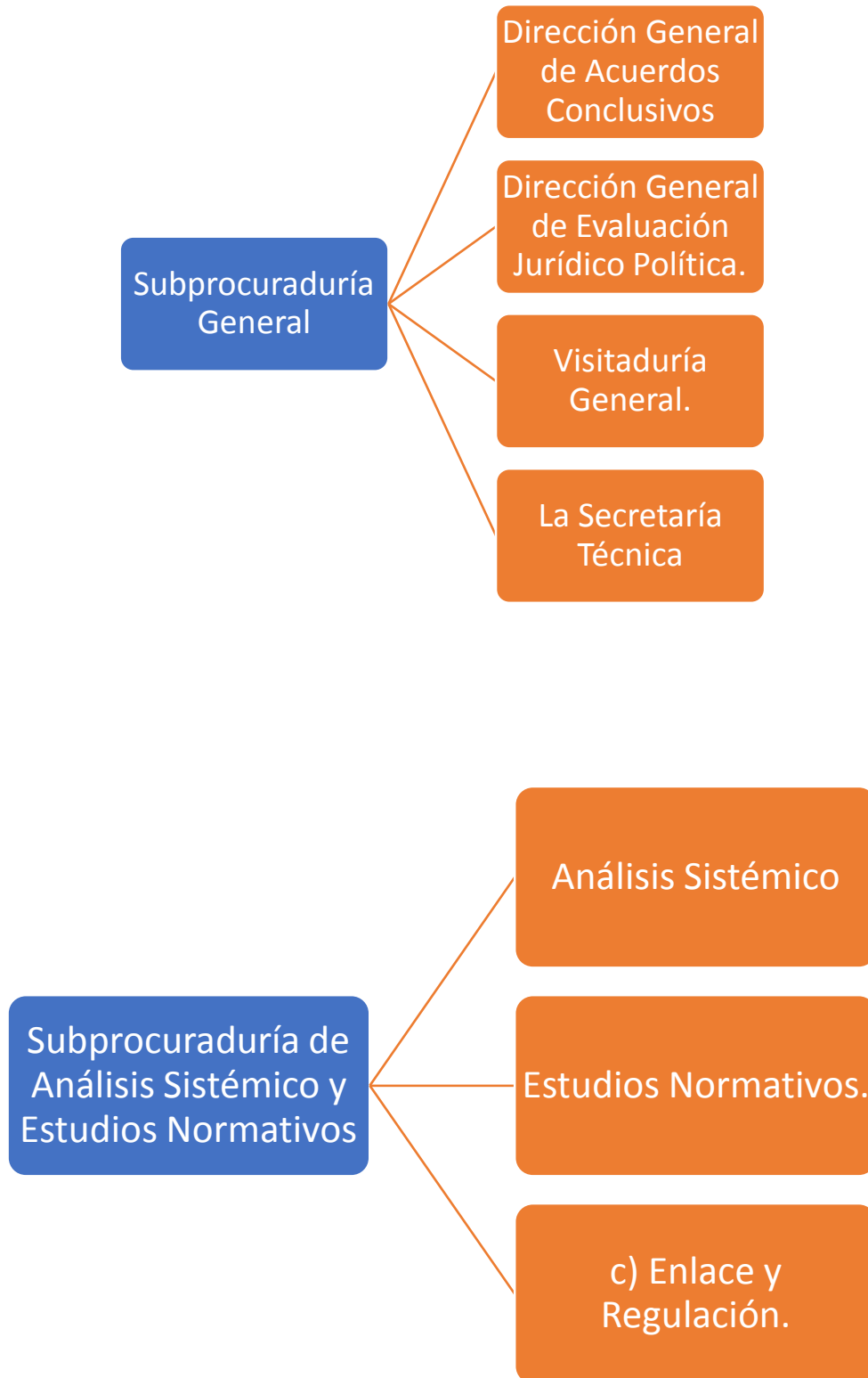
A continuación, se ilustra la integración de la PRODECON, atendiendo a sus principales Unidades Administrativas.



4.3. Subprocuradurías

Las Subprocuradurías, son las que a continuación se señalan y de ellas dependen las Unidades Administrativas que también se mencionan dependen las siguientes Unidades Administrativas:

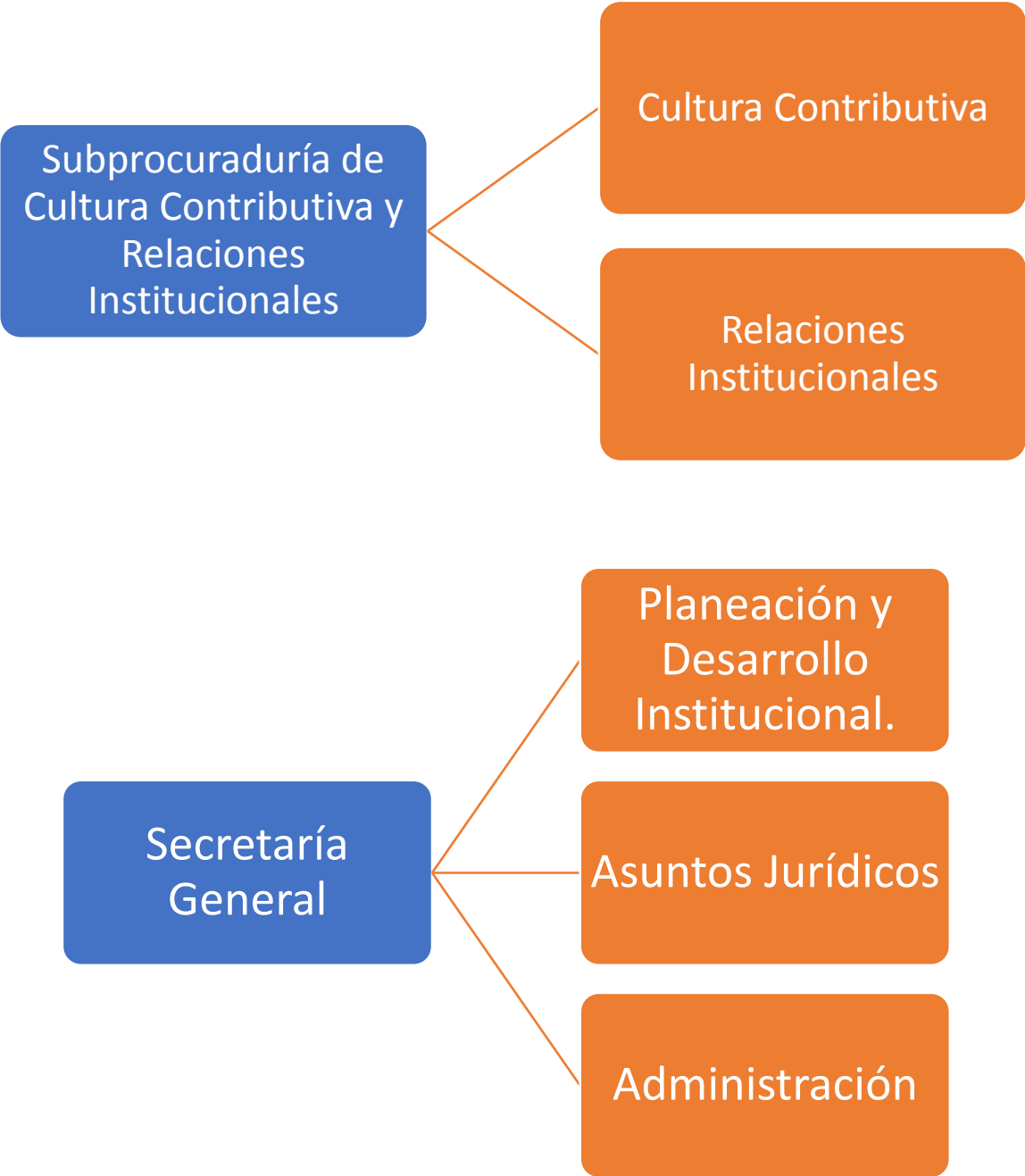
Encargadas principalmente de los acuerdos conclusivos y Estudios normativos son:



Las de mayor acercamiento con los contribuyentes son:



Las encargadas del funcionamiento y las relaciones con otros entes son:



El Estatuto de la PRODECON, dispone que al frente de cada una de las referidas unidades administrativas existirá un titular, que será denominado Subprocurador, Secretario General, Director General, Delegado Regional o Estatal, según

corresponda y tendrán las facultades que determinen el presente Estatuto Orgánico, quienes se auxiliarán de los Directores Generales Adjuntos, Directores de Área, Subdelegados, Subdirectores de Área, Jefes de Departamento, Asesores Jurídicos y demás personal jurídico, administrativo y técnico que se requiera, de acuerdo con las disposiciones presupuestales y normativas aplicables (Artículo 6).

En relación con el personal antes señalado, su Ley Orgánica, establece que las relaciones laborales de la Procuraduría con el mismo, se normarán por el apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en términos y con las modalidades que establecen los ordenamientos legales aplicables.

Conforme al propio Estatuto, las funciones de los titulares de las unidades administrativas mencionadas, con nivel de Director General Adjunto hasta de Asesor Jurídico, se asignarán en los manuales específicos de organización que se requieran.

Para tal fin, la PRODECON cuenta con un Manual de Organización General, aprobado el 29 de junio de 2016, con forme a este, sus principales objetivos institucionales²⁰² son:

1. Observar la interacción de las autoridades fiscales y los contribuyentes para proponer reformas fiscales, prevenir y corregir prácticas irregulares.
2. Brindar servicios de calidad mediante la asesoría, consulta, representación y defensa de contribuyentes, por actos que afecten su esfera jurídica.
3. Investigar y tramitar quejas de contribuyentes afectados por actos de las autoridades fiscales federales, por presuntas violaciones a sus derechos.

²⁰² Diario Oficial de la Federación, 29 de julio de 2016.

4. Fomentar y difundir una nueva cultura contributiva respecto de los derechos y garantías de los contribuyentes.

5. Propiciar la solución anticipada y consensuada de los diferendos y desavenencias que puedan surgir entre contribuyentes auditados y autoridades fiscales.

6. Eficientar la gestión institucional para el correcto desempeño de las facultades de la Procuraduría.

4.4. Delegaciones

Al frente de cada una de las Delegaciones, hay un Delegado, quien ejerce las funciones de la Procuraduría en la circunscripción territorial que le corresponda.²⁰³

4.5. Asesores Jurídicos

Asimismo, debe señalarse que son funciones de trascendencia las que realizan los ASESORES JURÍDICOS, pues son ellos los que ejercen de manera directa e inicial, las funciones de la PROCURADURÍA, al estar obligados a:

1. Prestar personalmente el servicio de asesoría, representación y defensa de los contribuyentes que lo soliciten.

2. 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, esta obligación no se surte cuando a juicio de ellos, la defensa del interesado resulte legalmente improcedente por no existir bases ni fundamentos para su ejercicio.

²⁰³ Manual del docente para la asignatura Procuraduría de la Defensa del Contribuyente Los Derechos de los Contribuyentes y su Defensa, 2ª edición, Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, México, 2014.pág. 67, disponible en <https://www.prodecon.gob.mx/index.php/home/cc/publicaciones/manual-del-docente>, consultado el 01 de octubre de 2017

3. Llevar un registro y expediente de control por cada caso que se le presente, desde su inicio, hasta la conclusión total del asunto.
4. 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.

Deberán reunir para su nombramiento, los mismos requisitos que el Procurador, exceptuando las fracciones III y IV del artículo 7 de la Ley Orgánica de la PRODECON, ya que es necesario que cuenten con experiencia acreditada en materia fiscal por un período continuo de dos años inmediato anterior a su nombramiento.

Los requisitos de cuyo cumplimiento se les exime, son los relativos a:

“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”.

5. Funciones

La PRODECON es un organismo que tiene la función fundamental de ser el Ombudperson de los Contribuyentes, al haberse creado con el fin de proteger, preservar, promover y garantizar sus derechos a través de la investigación de las quejas que formulen en contra de las autoridades, y de considerarlo necesario emitir recomendaciones y proponer las medidas correctivas correspondientes,²⁰⁴ así como representar en recursos y juicios fiscales los derechos de los mismos.

²⁰⁴ Manual del docente para la asignatura Procuraduría de la Defensa del Contribuyente Los Derechos de los Contribuyentes y su Defensa, 2ª edición, Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, México, 2014, pág. 99, disponible en <https://www.prodecon.gob.mx/index.php/home/cc/publicaciones/manual-del-docente> consultado el 01 de octubre de 2017

Es así, que el Ombudsman (Ombudsperson) en México, se constituye como el defensor de los derechos humanos de los contribuyentes, frente al actuar de las autoridades con independencia y autonomía del poder público.

La figura del Ombudsman, en los diversos sistemas jurídicos, presenta adecuaciones a los específicos requerimientos y circunstancias de cada país en que se adopta; sin embargo, nació con un determinado perfil y características esenciales, que permanecen impresas en todos los casos, tales como:

- a) Ser un receptor de quejas populares contra el poder público.
- b) Establecerse como un mecanismo no jurisdiccional de defensa de los derechos humanos.
- c) Es un organismo independiente y autónomo de vigilancia del poder público, aunque sin emitir resoluciones, sino solo recomendaciones que son vinculatorias no coercitivas;
- d) Tiene la facultad y potestad de investigar;
- e) Sus procedimientos son ágiles y de fácil acceso, y
- f) Se constituye como un órgano apolítico.

La PRODECON se inscribe en el “Sistema mexicano no jurisdiccional de protección de derechos fundamentales”, que surgió en 1990 con la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que puede ser considerada como su antecedente, al tener fines y una naturaleza similar a aquella, pero con la diferencia que radica en que, ejerce sus funciones, respecto de un grupo específico de gobernados, como son los contribuyentes y por tanto, en materia fiscal.

Igual que sucede con su organización, las funciones de la PRODECON, se prevén en la Ley mencionada y se desarrollan en su Estatuto y en sus Lineamientos, los cuales fueron emitidos por la titular de la PRODECON, el 23 de abril de 2014 e iniciaron su vigencia al día siguiente,²⁰⁵ como sigue:

²⁰⁵ Diario Oficial de la Federación, 23 de abril de 2014.

5.1. Funciones de la Procuraduría

Las atribuciones conferidas a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, a través de su Ley Orgánica, fueron ideadas conforme a las directrices sobre las que deben regirse las instituciones de promoción y protección de los derechos fundamentales de la Organización de las Naciones Unidas, a efecto de instituir la como un verdadero Ombudsman de los pagadores de impuestos.²⁰⁶

En el ejercicio de sus funciones la PRODECON, presta diversos servicios, mismos que conforme lo dispone el artículo 3º de su Ley, deben ser gratuitos y prestados por ella, bajo los principios de probidad, honradez y profesionalismo. Sin embargo debe tomarse en consideración que tratándose de sus servicios de representación, estos, únicamente se proporcionarán cuando el monto del asunto no exceda de treinta veces la Unidad de Medida y Actualización elevada al año, los que además podrán proporcionarse, sin que sea necesario agotar previamente la investigación a que se refiere la fracción III del artículo 5 de la Ley.

Para que la PRODECON pueda realizar sus funciones o actividades, además de estar obligadas a colaborar, dentro del ámbito de su competencia, con las funciones y las actividades de la misma, las autoridades fiscales federales y los servidores públicos federales, estatales y municipales que estén relacionados o que posean información útil o documentos vinculados con los asuntos de los que la misma conozca, 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 investigue.

Por lo que se refiere a las autoridades fiscales, la Ley de referencia prevé diversas obligaciones a su cargo, mismas que consisten en mantener reuniones periódicas con la Procuraduría, cuando ésta se lo solicite, así mismo, estar en comunicación constante con el personal de la Procuraduría y proporcionarle:

²⁰⁶ Organización de las Naciones Unidas, Principios de París, París, Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, 1993. Disponible en: <https://victormelendezguevara.blogspot.mx/2009/05/los-principios-de-paris-de-1992.html>

- 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,
- El sentido de las consultas que se le hagan.
- Los diversos formatos utilizados y su llenado y
- Toda la información que requiera para el cumplimiento de sus funciones.

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.

Además de las autoridades que ejercen competencia específica en materia de contribuciones federales, se consideran como tales, las coordinadas en materia de ingresos fiscales de carácter federal y 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.

Las funciones de la PRODECON se encuentran establecidas en el artículo 5 de su Ley Orgánica y reguladas por sus Lineamientos, de las que se puede observar que es materia de su competencia cualquier acto emitido en administración de contribuciones federales ya sea por autoridades fiscales federales (SAT), incluyendo dentro de este concepto a los organismos fiscales autónomos (IMSS, INFONAVIT, etc.) y a las autoridades fiscales coordinadas en las 32 entidades federativas.

Conforme a dicho artículo, las facultades a cargo de la PRODECON, son las siguientes:

Facultades a cargo de la PRODECON de conformidad con el Artículo 5 de su Ley Orgánica

- ✓ Atender y resolver solicitudes de asesoría y consulta por actos de autoridades fiscales federales;
- ✓ Representar a los contribuyentes en recursos administrativos y ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
- ✓ Conocer e investigar de las quejas de los contribuyentes por presuntas violaciones a sus derechos.
- ✓ Formular recomendaciones públicas no vinculatorias.
- ✓ Conjuntamente con las autoridades fiscales de la Federación, impulsar el respeto y tratamiento equitativo a los contribuyentes equidad para con los contribuyentes.
- ✓ Promover el estudio, la enseñanza y la divulgación de las disposiciones fiscales.
- ✓ Instalar el Servicio Profesional de Carrera.
- ✓ Atender, dentro de los límites legales que en la materia existan para las autoridades fiscales, las obligaciones sobre transparencia e información.
- ✓ Imponer multas en los casos y por los montos previstos en la ley citada.
- ✓ Recabar y analizar la información necesaria sobre quejas y reclamaciones interpuestas, para verificar que la actuación de la autoridad y formular la recomendación o adopción de las medidas correctivas necesarias.
- ✓ 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.
- ✓ Proponer al Servicio de Administración Tributaria las modificaciones normativas internas para mejorar la seguridad jurídica de los contribuyentes.

- ✓ Identificar los problemas de carácter sistémico que ocasionen perjuicios a los contribuyentes, a efecto de proponer al Servicio de Administración Tributaria las recomendaciones correspondientes.
- ✓ Opinar a solicitud del SAT sobre la interpretación de las disposiciones fiscales y aduaneras
- ✓ Emitir su Estatuto Orgánico.
- ✓ Programar, Convocar y realizar reuniones periódicas con las autoridades fiscales federales.
- ✓ Formular sugerencias a las autoridades fiscales, respecto de sus actividades,
- ✓ Fomentar y difundir una nueva cultura contributiva, a través de campañas de comunicación y difusión social de los derechos y garantías de los contribuyentes.
- ✓ Proponer a la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados modificaciones a las disposiciones fiscales.

El ejercicio de las funciones anteriores debe implicar por parte de la Procuraduría, la planeación y conducción de sus actividades con sujeción a los objetivos, estrategias y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, de su Programa Institucional y de las políticas e instrucciones del Órgano de Gobierno para el óptimo despacho de los asuntos y el logro de las metas de los programas a su cargo.

5.2. Funciones de los Órganos de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente

En relación con las funciones de la PRODECON, su Ley Orgánica establece una distribución entre las Unidades que de ella forman parte, como lo son su Titular, su Órgano de Gobierno, Subprocuradurías, Direcciones Generales, etc.

5.3. Funciones de su Titular

Desde la creación de la PRODECON, su Titular, denominado Procurador de la Defensa del Contribuyente, aunque actualmente es una Procuradora, ha encaminado sus esfuerzos y su actuar a tutelar los derechos de los contribuyentes, para dar cabal cumplimiento a sus fines, fungiendo como garante permanente de los pagadores de impuestos, orientando su labor a que reciban justicia en materia fiscal en el orden federal; a propiciar una cultura de plena vigencia de los derechos del contribuyente; así como procurando la eliminación de las prácticas que lesionan o causan molestias a los sujetos pasivos de la obligación tributaria.

Por lo que se refiere a dicho titular, sus facultades se establecen en el artículo 8 de la Ley Orgánica de la PRODECON, mismas que se dividen en delegables e indelegables.

Facultades del Titular de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente	
Delegables	Indelegables
1. Velar por el cumplimiento de las funciones de la Procuraduría (fracción I).	1. Elaborar y presentar al Órgano de Gobierno, para su aprobación, el proyecto de presupuesto de la Procuraduría. Dicha aprobación
2. Ejercer con probidad los recursos presupuestales que se le asignen (fracción II).	2. Presidir y conducir las sesiones del Órgano de Gobierno;
3. Determinar los nombramientos de los asesores (fracción III).	3. 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;

Facultades del Titular de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente	
Delegables	Indelegables
4. Emitir las recomendaciones públicas no vinculatorias, así como los acuerdos que resulten de los procedimientos que practique (fracción V).	4. 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;
5. Delegar facultades en los funcionarios de la Procuraduría en los términos del Estatuto Orgánico (fracción VII).	5. 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.
6. Proveer lo necesario en lo administrativo y en la organización del trabajo de la Procuraduría (fracción XI).	
7. Las demás que se determinen en cualquier otra disposición (fracción XII).	

Es importante mencionar que conforme a la Ley Orgánica de la PRODECON, para ser designado titular de la misma, deben cumplirse los siguientes requisitos:

1. Ser ciudadano mexicano y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
2. Poseer título y cédula profesional de licenciado en Derecho, o en alguna carrera afín a la materia tributaria;
3. Contar con experiencia acreditada en materia fiscal, cuando menos por un término de cinco años inmediatos anteriores a su designación;
4. No haber sido 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;

5. 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
6. Ser de reconocida competencia profesional y honorabilidad.

El Procurador de la Defensa del Contribuyente es designado 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; dura cuatro años en el cargo y puede ser ratificado para un segundo período.

El Procurador no puede, mientras dure en el cargo, desempeñar ningún otro cargo público, de elección popular, empleo o comisión, salvo que se trate de actividades estrictamente académicas.

5.4. Funciones del Órgano de Gobierno de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente

El Órgano de Gobierno de la Procuraduría²⁰⁷, es un cuerpo colegiado integrado por consejeros independientes creado para mejorar el desarrollo de las funciones de la Procuraduría, dentro del ámbito expreso de facultades que le confieren los artículos 13 de su Ley Orgánica y 16 de su Estatuto, mismas que son entre otras, las siguientes:

Primero. En materia de aprobación de normas generales y nombramientos:

1.-Analizar y, en su caso, aprobar el proyecto de presupuesto presentado por el Procurador. Esto, a más tardar el 15 de agosto de cada año, a fin de que el Procurador lo envíe a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que se

²⁰⁷ Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, Que es PRODECON, Órgano de Gobierno, disponible en <https://www.prodecon.gob.mx/index.php/home/que-es-prodecon/og/atribuciones-del-organo-de-gobierno#articulo-16-del-estatuto-orgánico-de-la-procuraduría-de-la-defensa-del-contribuyente>, consultado el 29 de octubre de 2017.

incorpore al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal que corresponda.

Cabe mencionar que el presupuesto proyectado no debe ser inferior al asignado a la Procuraduría en el ejercicio fiscal inmediato anterior.

2.- 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;

3.- Aprobar su calendario de sesiones ordinarias.

4.- Aprobar el nombramiento de los delegados estatales o regionales de la Procuraduría hechos por el Procurador, y

5.- Aprobar mediante acuerdos la denominación, circunscripción territorial y sede de las Delegaciones de la Procuraduría;

Segundo. En materia de directrices para el funcionamiento de la Procuraduría:

1. Fijar lineamientos:

A. Generales de actuación tanto del organismo, como de su titular.

B. Para la promoción de la cultura tributaria y difusión de actividades de la Procuraduría, conforme a las bases que el mismo determine

2. Aprobar sus programas anuales de actividades y sus modificaciones; especialmente, los que garanticen el derecho de los contribuyentes a recibir justicia en materia fiscal en el orden federal;

3. Aprobar sus políticas públicas y conocer su evaluación e impacto

4. Aprobar las políticas, programas, normas, bases y lineamientos aplicables a los convenios, contratos, pedidos o acuerdos que deba celebrar la Procuraduría en

materia de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles e inmuebles.

5. Conocer y aprobar los proyectos de informe anual del Procurador.

Tercero. Velar por el cumplimiento de las reglas del servicio profesional de carrera;

Cuarto. Contribuir a mejorar las funciones de la Procuraduría.

5.5. Funciones de las Subprocuradurías

La PRODECON, como ya se señaló, cuenta cinco Subprocuradurías; la Subprocuraduría General, la Subprocuraduría de Análisis Sistémico y Estudios Normativos, la Subprocuraduría de Asesoría y Defensa del Contribuyente, la Subprocuraduría de Protección de los Derechos de los Contribuyentes y la Subprocuraduría de Cultura Contributiva y Relacionales Institucionales), cuyas facultades se dividen de acuerdo con lo que prevé la Ley Orgánica de la misma en comunes y específicas.

5.5.1. Funciones comunes de las Subprocuradurías se prevén en el artículo 12 del Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente y son de dos tipos:

1. De Naturaleza Administrativa, las cuales son de:

A. Planeación, programación, coordinación y evaluación y difusión de los resultados de las actividades de sus unidades administrativas.

B. Administración de sus recursos presupuestales.

C. Participación en la revisión de contenidos de las acciones de difusión de la Procuraduría.

D. Validación de los Manuales de Organización y Procedimientos de la Procuraduría.

2. De Naturaleza Jurídica. Estas funciones consisten en:

A. Formular opiniones sobre proyectos de ley, reglamentos, decretos, acuerdos y otros ordenamientos.

B. Vigilar el cumplimiento de los ordenamientos mencionados, así como de los Lineamientos y Criterios que se emitan respecto de ellos.

C. Opinar y coadyuvar con la Secretaría General en la defensa jurídica de los asuntos que se deriven de las resoluciones que se emitan.

D. Participar en foros nacionales e internacionales, relacionados con sus funciones.

E. Poner en conocimiento del Procurador, para su aprobación de los estudios y proyectos que elaboren sus unidades.

F. Suscribir instrumentos jurídicos.

G. Expedir copias certificadas de las constancias que obren en los archivos de sus unidades administrativas, previo pago de los derechos correspondientes, cuando proceda.

H. Representar a la Procuraduría e informar a su titular del desarrollo y ejecución de la misma.

5.5.2. Facultades o funciones específicas de las Subprocuradurías.

Estas unidades ejercen funciones de supervisión, coordinación, evaluación, vigilancia, etc., pues de acuerdo con lo que se prevé en el Estatuto de la PRODECON, su ejecución y por tanto el ejercicio de facultades sustantivas de la Procuraduría, queda a cargo de las Direcciones Generales, de la Visitaduría General y de la Secretaría Técnica, que les están adscritas.

Dichas funciones atendiendo a la distribución de materias que se establece en el Estatuto, entre las Subprocuradurías, consisten en lo siguiente:

5.5.2.1. Subprocuraduría General. A esta, corresponde el ejercicio de funciones de:

1. Mejora de la gestión de los asuntos a cargo de la PRODECON, mismas que ejecuta la Dirección General de Evaluación Jurídico Política y consisten en:

A. Propiciar conjuntamente con el Procurador, el desarrollo, desempeño y evaluación de los procedimientos sustantivos de las unidades administrativas de dicho organismo y proponerle acciones para mejorar dicho desempeño.

B. Realizar análisis, estudios y evaluaciones políticas para posicionar y consolidar a la Procuraduría.

C. Conducir estrategias de vinculación con autoridades fiscales federales de alto nivel, para coordinar, fortalecer y evaluar las acciones que lleve a cabo con ellas.

D. Comunicar a los Subprocuradores, Directores Generales y Delegados las determinaciones del Procurador sobre disposiciones normativas, políticas y de operación

E. Coordinar, realizar o desarrollar análisis, estudios e investigaciones especiales en materia fiscal o de evaluación técnico-jurídica sustantiva que resulten necesarios para mejorar la operación de la Procuraduría o aquellos que le sean encomendados por su Titular.

F. Instrumentar acciones aleatorias de supervisión técnico-jurídica y de evaluación de los procedimientos sustantivos, en las unidades que integran las Subprocuradurías, dar cuenta de ello Procurador para la adopción de medidas preventivas y correctivas.

2. Acuerdos Conclusivos: Tratándose de éstos, le corresponde el ejercicio de las siguientes funciones, que ejerce por conducto de la Dirección General de Acuerdos Conclusivos:

A. Definir los canales de comunicación que faciliten la presentación de solicitudes para su adopción y facilitar su emisión consensuada, a través del establecimiento de las pautas de operación de las mesas de trabajo que deben realizarse entre el contribuyente, las autoridades fiscales y la Procuraduría.

C. Revisar y someter a la consideración, del Procurador, los proyectos de Acuerdo correspondientes, sus procedimientos de adopción y el monto de las multas que considere deben imponerse a las autoridades fiscales que omitan fundar en tiempo y forma, su aceptación o rechazo a dichos acuerdos conclusivos.

3. Verificación y Evaluación. La Subprocuraduría ejerce estas funciones, a través de la Visitaduría General.

A. Verificar las acciones sustantivas concernientes al cumplimiento de programas, directrices y lineamientos de las Delegaciones.

B. Supervisar las acciones sustantivas para verificar que las Delegaciones, presten debidamente los servicios de asesoría, consulta, representación y defensa de los contribuyentes, acuerdos conclusivos y recepción de quejas y reclamaciones por actos de las autoridades fiscales.

C. Coordinar acciones de supervisión técnica jurídica de las unidades administrativas que integran a las Subprocuradurías.

D. Revisar y autorizar el programa semestral de verificación de la Visitaduría General.

E. Determinar los controles encaminados a la detección, corrección y prevención que debe utilizar la Visitaduría General, en sus acciones de verificación en materia de gestión, control y supervisión técnico-jurídica.

F. Revisar las observaciones y acciones de mejora que formule la Visitaduría General, que se hayan detectado en las acciones de verificación realizadas en materia de gestión, control y supervisión técnico-jurídica a las Delegaciones.

G. Proponer al Procurador acciones de mejora en la organización, control de expedientes y archivo de la documentación que los contribuyentes acompañan a sus solicitudes de servicios.

4. Funciones en materia de gobierno. Estas funciones se realizan por la Subprocuraduría, por conducto de la Secretaría Técnica.

A. Elaborar las convocatorias, órdenes del día y el material indispensable para las sesiones del Órgano de Gobierno y del Comité Técnico de Normatividad y remitirlos a los Consejeros y en su caso a los integrantes del Comité Técnico de Normatividad previa autorización y acuerdo con el Procurador.

- B. Realizar informes sobre el seguimiento y cumplimiento de los acuerdos del Órgano de Gobierno y del Comité Técnico de Normatividad que le requiera el Procurador.
- C. Someter a consideración del Procurador la información que se someterá al Órgano de Gobierno para su autorización.
- D. Expedir copias certificadas de la documentación o actas del Órgano de Gobierno y del Comité Técnico de Normatividad.
- E. Revisar la información que acredite el cumplimiento de los acuerdos adoptados por el Órgano de Gobierno y el Comité Técnico de Normatividad.
- F. Canalizar los documentos a las unidades administrativas de la Procuraduría, así como remitir a estas la información que necesiten de las diversas Delegaciones.
- H. Remitir a la Secretaría General la información estadística de los servicios proporcionados por las unidades administrativas.

En síntesis, en la Subprocuraduría General, se concentran las facultades de:

Primero. Establecer Acuerdos Conclusivos –entre los contribuyentes y la autoridad fiscal–, auxiliar al Titular de la Procuraduría en los procedimientos sustantivos de las unidades administrativas, y la dirección y vigilancia del cumplimiento de los programas directrices y lineamientos de las Delegaciones, así como evaluar las acciones jurídico-políticas y sustantivas de PRODECON.²⁰⁸

Segundo. Conducción de las estrategias de vinculación con las autoridades fiscales federales de alto nivel para coordinar, fortalecer y evaluar las acciones que la Procuraduría lleve a cabo; también se encarga de coordinar la elaboración de los análisis, estudios e investigaciones necesarios para la mejor operación de la PRODECON, es esta, la encargada de autorizar las convocatorias, y órdenes del día; y brinda el apoyo necesario a los Consejeros integrantes del Órgano de Gobierno.²⁰⁹

²⁰⁸Op. cit. 205.

²⁰⁹ Álvarez Villagómez, Juan, op. cit. 181, p. 80

5.5.2.2. Subprocuraduría de Análisis Sistémico y Estudios Normativos. A esta corresponde el ejercicio de las siguientes funciones, tratándose de las materias que también se indican:

1. Análisis, detección y solución de problemas sistémicos en materia fiscal. Tratándose de estos problemas, le corresponde ejercer las siguientes, a través de la Dirección General de Análisis Sistémico

A. Coordinar estudios técnicos para identificar e investigar los que ocasionen perjuicios a los contribuyentes, así como análisis, encuestas y reuniones con los foros y colegios de profesionistas en materia fiscal para identificarlos.

B. Requerir a las autoridades fiscales los informes correspondientes para analizarlos.

C. Evaluar los informes o información adicional que presenten las autoridades fiscales, para el mejor conocimiento de los problemas que identifiquen las unidades administrativas a su cargo.

D. Coordinar la elaboración de los dictámenes que desestimen su existencia o que contengan las propuestas de recomendaciones y sus medidas correctivas y someterlos a aprobación del Procurador.

E. Informar al Procurador sobre la aceptación o rechazo o cumplimiento de las recomendaciones emitidas como soluciones a los mismos, por parte de las autoridades fiscales y valorar las pruebas que presenten para acreditar su cumplimiento.

F. Coordinar los análisis de los detectados y presentados por los contribuyentes.

G. Opinar sobre los proyectos de dictámenes de las consultas especializadas, que presenten los contribuyentes en términos de los Lineamientos, que en su caso remitan los Delegados Regionales y Estatales.

H. Proponer análisis y acuerdos de calificación relativos a los problemas sistémicos.

I. Remitir a la Secretaría General los asuntos que pudieran constituir una posible comisión de delitos, responsabilidad civil o administrativa de las autoridades fiscales.

J. Coordinar la revisión de los análisis sistémicos, acuerdos de calificación y dictámenes que elaboren los Delegados Regionales o Estatales.

K. Vigilar el cumplimiento por parte de las autoridades fiscales de las recomendaciones y medidas preventivas y correctivas.

L. Coordinar los procedimientos, estudios y diagnósticos de las disposiciones normativas internas del Servicio de Administración Tributaria, que permitan mejorar la defensa de los derechos y seguridad jurídica de los contribuyentes, para de someterlas a la consideración del Titular de la Procuraduría.

2. Formulación de proyectos de normas y criterios de carácter fiscal, estudios y resolución de consultas. Para ejercer estas funciones, mismas que a continuación se precisan, la Subprocuraduría cuenta con la Dirección General de Estudios Normativos

A. Coordinar análisis y estudios para proponer a la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados, las modificaciones a las disposiciones fiscales, para mejorar la defensa de los derechos y seguridad jurídica de los contribuyentes;

B. Requerir a las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria, su normatividad interna y los documentos e información necesaria.

C. Conducir y vigilar el seguimiento de la agenda legislativa en materia fiscal, para elaborar los estudios o las propuestas de modificación a las disposiciones legales que se requieran.

D. Coordinar el análisis y evaluación de propuestas de modificación a las disposiciones fiscales que presenten las organizaciones empresariales, colegios profesionales, grupos de contribuyentes organizados, el sector académico o cualquier particular;

E. Resolver consultas especializadas de los contribuyentes.

F. Coordinar estudios e investigaciones para mejorar la defensa de los derechos y seguridad jurídica de los contribuyentes.

G. Coordinar las opiniones sobre la interpretación de las disposiciones fiscales y aduaneras, que solicite el Servicio de Administración Tributaria.

H. Requerir informes y documentos a las partes involucradas en los procedimientos de su competencia, o a cualquier otra persona o autoridad.

I. Ordenar la notificación de sus actuaciones a las autoridades fiscales federales, contribuyentes, obligados solidarios, personas interesadas, síndicos, representantes de colegios profesionales, grupos organizados de contribuyentes, sindicatos y cámaras empresariales y sus confederaciones.

Funciones de enlace. Se ejercen a través de la Dirección General de Enlace y Regulación y consisten en:

A. Coordinar reuniones periódicas y extraordinarias con las autoridades federales fiscales, grupos organizados de contribuyentes, colegios y/o asociaciones profesionales.

B. Coordinar las acciones de enlace entre la Procuraduría y las autoridades fiscales federales para proponer soluciones a problemas sistémicos y modificaciones a las disposiciones fiscales, así como con las autoridades del Poder Judicial de la Federación y del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, para conocer sus decisiones y criterios.

C. Conducir las investigaciones, estudios y proyectos de disposiciones normativas, que deban presentarse ante el Comité Técnico de Normatividad de la Procuraduría.

D. Coordinar estudios, informes e investigaciones de los precedentes del Poder Judicial de la Federación y del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

E. Coordinar la elaboración de artículos para publicar en revistas especializadas en materia fiscal o en los medios electrónicos a disposición de la Procuraduría.

F. Coordinar estudios, informes e investigaciones de precedentes internacionales en materia fiscal, criterios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, directrices internacionales, comentarios a Convenios en materia fiscal, tratados internacionales que impacten a la materia tributaria, y cualquier otro instrumento normativo internacional.

G. Coordinar el análisis de la información derivada del ejercicio de sus facultades, para proponer los documentos que se requieran relativos a la educación y cultura tributaria.

H. Determinar criterios técnicos de supervisión aplicables a las Delegaciones sobre el cumplimiento de los programas, directrices y lineamientos de la Subprocuraduría de Análisis Sistémico y Estudios Normativos.

5.5.2.3. Subprocuraduría de Asesoría y Defensa del Contribuyente

A la Subprocuraduría de Asesoría y Defensa del Contribuyente, corresponde el ejercicio de las facultades siguientes (Artículo 34):

1. Representación Legal. Esta función que ejerce mediante de la Dirección General de Representación Legal, y se ejerce en materia de:

A. Prestación de servicios de representación legal y defensa de los contribuyentes que así lo soliciten, por actos de las autoridades fiscales, conforme a los Lineamientos de la Procuraduría.

B. Organización, control de expedientes y archivo de la documentación que acompañen los contribuyentes a sus solicitudes, en los términos de los Lineamientos.

C. Cumplimiento puntual de plazos y términos aplicables a los procedimientos correspondientes.

D. Obtención de datos e información que permitan mejorar los servicios citados.

E. Certificación de documentos y de la veracidad de los hechos en sus actuaciones.

F. Procuración y protección individual de los intereses de los contribuyentes ante las autoridades que proceda.

G. Cumplimiento del proceso de turno de las solicitudes o asuntos a las unidades administrativas de la Procuraduría.

H. Ejercicio de acciones legales y su seguimiento de recursos administrativos y juicios que se tramiten en representación de los contribuyentes, así como para lograr el cumplimiento o ejecución de las resoluciones y sentencias favorables a los mismos.

I. Participación en reuniones con autoridades administrativas, jurisdiccionales y judiciales, para intercambiar información y concertar acuerdos, para realizar mejor sus funciones de representación y defensa de los contribuyentes.

2. Asesoría: Las funciones que la comprenden, se realizan por la Subprocuraduría, a través de la Dirección General de Orientación y Asesoría al Contribuyente y se ejercen respecto de:

A. Atención, trámite, clasificación por materia e importancia y solución de las peticiones de asesoría, así como las consultas especializadas de los contribuyentes, por actos de las autoridades fiscales, en los términos de los Lineamientos.

B. Orientación de las personas que acudan a la Procuraduría, en los términos de los Lineamientos.

C. Obtención de datos e información para mejorar los servicios de asesoría y consulta.

D. Organización, control de expedientes y archivo de la documentación que los contribuyentes acompañan a sus solicitudes de asesoría y consulta, en los términos de los Lineamientos.

E. Cumplimiento del proceso de turno de las solicitudes o asuntos de su competencia.

F. Cumplimiento de procesos de notificación de dictámenes, acuerdos o requerimientos, en los términos de los Lineamientos.

G. Análisis de la información que se deriven del ejercicio de sus facultades para proponer documentos relativos a la educación y cultura tributaria.

H. Participación en reuniones con autoridades administrativas, jurisdiccionales y judiciales, para intercambiar información y concertar acuerdos, para realizar mejor sus funciones de asesoría y consulta.

5.5.2.4. Subprocuraduría de Protección de los Derechos de los Contribuyentes

A la Subprocuraduría de Protección de los Derechos de los Contribuyentes, corresponde el ejercicio de funciones en materia de:

1. Quejas y Reclamaciones formuladas en materia de Impuestos Federales, facultades que ejerce por conducto de la Dirección General de Quejas y Reclamaciones de Impuestos Federales y se ejercen en materia de:

A. Conocimiento de procedimientos instaurados con motivo de las quejas y reclamaciones de los contribuyentes, en los términos de los Lineamientos.

B. Realización de investigaciones con motivo de las quejas y reclamaciones de los contribuyentes, orden de las diligencias necesarias y obtención y análisis de información, elementos de prueba y documentación respecto de los actos de las autoridades fiscales que se estimen violatorios de los derechos de los mismos.

C. Requerimientos de todo tipo de pruebas que resulten necesarias para el esclarecimiento de las investigaciones que se lleven a cabo en los procedimientos de queja y reclamación, en términos de las disposiciones aplicables.

D. Análisis de quejas o reclamaciones que de manera reiterada presenten los contribuyentes de forma individual o colectiva ante la Procuraduría, para determinar si se configuran como problemas de carácter sistémico.

E. Realización de estudios especiales.

F. Investigaciones, cuando los contribuyentes quejosos o reclamantes no puedan identificar a las autoridades fiscales, cuyos actos u omisiones consideren haber afectado sus derechos.

G. Remisión a la Secretaría General de la PRODECON, de los asuntos en relación con los que las actuaciones o actos de las autoridades fiscales, pudieran ser probablemente constitutivos de delito o dar lugar a responsabilidad civil o administrativa.

H. Cumplimiento puntual de plazos y términos aplicables a los procedimientos correspondientes.

I. Emisión de criterios que permitan definir la notoria improcedencia o la falta de fundamento de las quejas o reclamaciones de los contribuyentes.

J. Organización y archivo de la documentación que los contribuyentes acompañen a sus quejas o reclamaciones.

K. Elaboración de recomendaciones y medidas correctivas a las autoridades fiscales, evaluación de los informes de las mismas sobre su aceptación y valoración de las pruebas que presenten para acreditar su cumplimiento.

L. Certificación de documentos y de la veracidad de los hechos en sus actuaciones.

M. Emisión de acuerdos de trámite en los procedimientos de queja y reclamación y solicitud de informes y documentos relacionados con los mismos, a las autoridades de los tres órdenes de gobierno.

N. Emitir Acuerdos de no responsabilidad en los procedimientos mencionados.

O. Análisis de la información derivada del ejercicio de sus facultades para proponer documentos relativos a la educación y cultura tributaria.

2. Quejas y Reclamaciones formuladas en materia de Aportaciones de Seguridad Social y Contribuciones Coordinadas.

La Subprocuraduría mencionada, ejerce estas facultades por conducto de la Dirección General de Quejas y Reclamaciones contra Organismos Fiscales Autónomos y Autoridades Coordinadas. Estas facultades son iguales a las que se ejercen en materia de impuestos federales y son por tanto las que se señalan en los numerales anteriores, con la única salvedad de que deben entenderse referidas a dichos organismos y autoridades.

5.5.2.5. Subprocuraduría de Cultura Contributiva y Relaciones Institucionales

La Subprocuraduría de Cultura Contributiva y Relaciones Institucionales, corresponden funciones de:

1. Promoción de la cultura contributiva.

Estas funciones que la Subprocuraduría realiza a través de la Dirección General de Cultura Contributiva, se ejercen en materias de:

- A. Promoción y difusión de una nueva cultura contributiva, con base en estudios y análisis que orienten a los contribuyentes sobre sus obligaciones, derechos y medios de defensa; que los alienten en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y les informen sobre las atribuciones y límites de las autoridades fiscales.
- B. Definición de los programas y contenidos de los documentos, materiales impresos, audiovisuales y electrónicos u otros instrumentos para la promoción de la cultura contributiva, así como diseño de los mecanismos de distribución y, en su caso, comercialización de los proyectos editoriales y audiovisuales de la Procuraduría.
- C. Formulación de documentos, estudios y diagnósticos sobre la materia de cultura contributiva internacional.
- D. Formulación del contenido y agenda, así como realización de foros nacionales e internacionales de la Procuraduría para el estudio, la enseñanza y la divulgación de las disposiciones fiscales, elementos del acto administrativo, facultades de las autoridades competentes, procedimientos y medios de defensa al alcance del contribuyente.
- E. Formulación de documentos para orientar, informar y propiciar hábitos y prácticas al contribuyente, que promuevan una nueva cultura contributiva, para su publicación.
- F. Formulación de los contenidos y estructura del portal de internet de la Procuraduría.

2. Realización de Relaciones Institucionales.

La Subprocuraduría lleva a cabo estas funciones por conducto de la Dirección General de Relaciones Institucionales y se ejercen en materia de:

- A. Coordinación de acciones entre la Procuraduría y las autoridades fiscales, autoridades de los tres órdenes de gobierno, organismos del sector privado nacional y entidades internacionales.
- B. Logística de proyectos, foros o eventos, destinados a promover los servicios y actividades que realiza la Procuraduría, directamente o a través de las Delegaciones.

- C. Actividades, acuerdos y convenios de colaboración institucional de la Procuraduría e instrumentación de su seguimiento y cumplimiento, en el ámbito nacional e internacional.
- D. Organización, control y archivo de los registros de síndicos y de los grupos de contribuyentes organizados y sus representantes.
- E. Conducción de giras de trabajo de los servidores públicos de la Procuraduría en las Delegaciones.
- F. Coordinación de acciones entre la Procuraduría y las instituciones educativas, en términos de las disposiciones aplicables.
- G. Formulación de programas de cooperación internacional, políticas y estrategias con otros países, así como de políticas, estrategias, planes de mediano y largo plazo, para fortalecer su participación en los programas internacionales de cooperación técnica.
- H. Representación de la Procuraduría en el cumplimiento de sus compromisos internacionales.
- I. Organización y desarrollo de programas de cooperación técnica con organismos internacionales afines a la Procuraduría y de congresos, reuniones, asambleas y eventos internacionales.

5.6. Clasificación de las Funciones de la PRODECON

El análisis de las funciones de la PRODECON, permiten clasificarlas atendiendo a la naturaleza de la actividad que realiza y con base en el ejercicio de sus facultades de fondo.

I. Atendiendo a la naturaleza de la actividad que se realiza, pueden ser de manera general, preventivas, conciliadoras, correctivas o contenciosas. ²¹⁰:

²¹⁰ Manual del docente para la asignatura Procuraduría de la Defensa del Contribuyente Los Derechos de los Contribuyentes y su Defensa, 2ª edición, Procuraduría de la defensa del contribuyente, México, 2014.pág. 74, disponible en <https://www.prodecon.gob.mx/index.php/home/cc/publicaciones/manual-del-docente> consultado el 01 de octubre de 2017

1. Funciones Preventivas.

Estas funciones tienen como objetivo evitar la producción de un daño o lesión potencial a los derechos del contribuyente.

Dentro de ellas se encuentran las de asesoría y orientación, las consultas, la investigación de problemas sistémicos, coordinación de reuniones con autoridades fiscales, la emisión de opiniones técnicas a petición del SAT, las propuestas de modificación a las disposiciones fiscales ante la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, las referentes a la normativa interna del SAT, la Promoción de la Cultura Contributiva y los Acuerdos Conclusivos.

2. Funciones Conciliadoras.

Estas funciones buscan componer los intereses de los sujetos de la relación jurídico-tributaria.

Puede considerarse que tienen ese carácter, las de resolución de quejas y reclamaciones, la investigación de problemas sistémicos, las reuniones con autoridades fiscales, la promoción de la cultura contributiva y los acuerdos conclusivos.

3. Funciones Correctivas.

Se caracterizan por buscar enmendar o sancionar el daño o lesión causada a los derechos del contribuyente.

Las atribuciones que se orientan esos fines, son las de Representación y defensa legal, Quejas y Reclamaciones, Investigación de Problemas sistémicos, las propuestas de modificación a las disposiciones fiscales ante la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados y las referentes a la normativa interna del SAT.

4. Funciones Contenciosas.

Las tendentes a defender las pretensiones de los contribuyentes lesionados en sus derechos por un acto de la autoridad tributaria.

Para ese fin la Procuraduría cuenta con la atribución de la Representación y Defensa Legal de los contribuyentes, ante las autoridades fiscales y órganos jurisdiccionales.

II. Las funciones de fondo cuyo ejercicio corresponde a la PRODECON, son las siguientes:

1. Asesoría y orientación.

Es el primer nivel de atención que la **PRODECON** brinda, consiste en conocer y atender los inconvenientes que aquejan a los contribuyentes, siempre y cuando se deriven de Actos de Autoridades Fiscales Federales, ofreciendo, en su caso, alternativas de solución, advirtiéndole su alcance jurídico y dirigiéndole al gobernado a la autoridad correspondiente cuando las cuestiones materia de la asesoría, resulten no ser competencia de la Procuraduría.

En cuanto a lo anterior, debe considerarse que de acuerdo con lo que señala el artículo 4 de su Ley Orgánica la PRODECON exclusivamente otorga sus servicios a petición de la parte interesada, en el caso del servicio de asesoría, podrá solicitarse por escrito o de manera verbal.²¹¹

2. Consulta.

La Procuraduría responde las consultas que versan sobre actos de Autoridades Fiscales presentadas, estas deben ser formuladas por escrito y contener lo siguiente:²¹²

- a) El nombre o denominación social del consultante
- b) Domicilio para recibir notificaciones
- c) Número telefónico y electrónico
- d) El acto o actos de Autoridades Fiscales que motiva la consulta
- e) Los motivos que originan la consulta
- f) La materia de la consulta

²¹¹ Artículo 20 de los LINEAMIENTOS que regulan el ejercicio de las atribuciones sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, publicado en el D.O.F. el 27 de mayo de 2014.

²¹² Artículo 50 de los LINEAMIENTOS que regulan el ejercicio de las atribuciones sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, publicado en el D.O.F. el 27 de mayo de 2014.

g) Planteamiento específico.

De no contar con alguno de los requisitos antes mencionados, la Procuraduría tiene como obligación prevenir al contribuyente, por única ocasión, para que en el plazo de cinco días hábiles subsane sus carencias, en ese sentido, la PRODECON, está facultada para requerir al gobernado el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 18-A del Código Fiscal de la Federación.

Este servicio, inicia con la recepción del escrito de consulta o en su caso cuando se cumplimenta la prevención, y se da por concluido con la emisión del dictamen respectivo.

3. Identificación de problemas de carácter sistémico.

Esta función tiene como objetivo el análisis y estudio de diversas problemáticas que lleven a la eliminación de disposiciones que puedan contrariar la seguridad jurídica de los contribuyentes o sus derechos.

Para ello la PRODECON, puede de manera oficiosa o a petición de parte, iniciar procedimientos de investigación y análisis, coordinar mesas de trabajo y estudios técnicos para identificar problemas de carácter sistémico que ocasionen perjuicios a los contribuyentes; proponer a la autoridad correspondiente las medidas correctivas, sugerencias o las Recomendaciones que procedan para salvaguardar los derechos fundamentales de aquellos.

Según los Lineamientos regulan el ejercicio de las atribuciones sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente los problemas de carácter sistémico son:

“... aquellos que deriven de la estructura misma del sistema tributario y que se traduzcan en inseguridad jurídica, molestias, afectaciones o vulneración de derechos en perjuicio de todos los contribuyentes, de una generalidad o de un grupo o categoría de los mismos.

Los problemas así identificados deberán ser aquellos que, por su complejidad, requieran de estudio, análisis, cambios administrativos o modificaciones a normas legales o administrativas, con el objeto de

proteger los derechos del contribuyente, asegurar su trato equitativo o simplificar y facilitar el cumplimiento de sus obligaciones”. (Artículo 67)

4. Celebración de reuniones periódicas con las autoridades fiscales.

Tienen como objetivo la interlocución permanente para la mejora y fortalecimiento de las relaciones entre autoridades y contribuyentes para detectar áreas de conflicto o de riesgo y llegar a su solución.

De conformidad con lo establecido en la Fracción XIV del Artículo 5 de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, es obligación de la PRODECON:

“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”.²¹³

5. Acudir ante la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados con propuestas de modificación a las normas fiscales.

La Procuraduría se encuentra facultada para elaborar y presentar ante la Comisión de Hacienda y Crédito Público, propuestas de modificación a las disposiciones fiscales, mismas que derivarán de los análisis, investigaciones, recomendaciones y estudios que la Institución realiza.²¹⁴

6. Propuesta al SAT de modificaciones a su normatividad interna.

Este procedimiento inicia cuando en razón de los procedimientos instaurados por la Procuraduría, esta observa que dentro de las disposiciones interna del Servicio de Administración Tributaria existen preceptos que afectan los derechos y/o la

²¹³Última reforma Publicada en el D.O.F. el 07 de septiembre de 2009

²¹⁴ Artículo 92 de los LINEAMIENTOS que regulan el ejercicio de las atribuciones sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, publicado en el D.O.F. el 27 de mayo de 2014.

seguridad jurídica de los contribuyentes, esta función, consiste en proponer la modificación de las normas que vulneran la esfera jurídica de los gobernados.

7. Interpretar normas fiscales y aduaneras a petición del SAT.

Esta facultad procede únicamente a solicitud expresa del Servicio de Administración Tributaria, en atención a esta, la PRODECON, emite opinión especializada interpretando las disposiciones fiscales y aduaneras.

8. Procedimiento de quejas y reclamaciones de los contribuyentes:

Este constituye el pilar de la Procuraduría, es esta importante facultad la que configura a la Procuraduría como el *Ombudsperson*, de los contribuyentes.

Las quejas, reclamaciones o sugerencias que los contribuyentes presentan a la PRODECON, no constituyen recurso administrativo ni medio de defensa alguno, su interposición afecta o suspende 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 resoluciones que sobre estos temas emita la Procuraduría, no crean ni extinguen derechos ni obligaciones de los contribuyentes, ni liberan de responsabilidad a los servidores públicos.²¹⁵

9. Representación legal y defensa.

La facultad de representación legal y defensa está contemplada en el artículo 26 de los Lineamientos que regulan el ejercicio de las atribuciones sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, este establece que:

“El servicio de Representación Legal y Defensa tiene por objeto patrocinar al contribuyente ante las autoridades fiscales y jurisdiccionales, a nivel federal, para la interposición de los medios de defensa procedentes y la realización de las acciones de representación legal que se requieran hasta su total resolución” (Artículo 26).

²¹⁵ Artículo 37 de los LINEAMIENTOS que regulan el ejercicio de las atribuciones sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, publicado en el D.O.F. el 27 de mayo de 2014.

El requisito para ser beneficiario de este servicio con oportunidad y eficacia y ser representado por la PRODECON, es que el monto del asunto o controversia, no exceda de 30 veces la Unidad de Medida y Actualización.

La facultad antes mencionada, implica el patrocinio legal por parte de la PRODECON, para hacer valer y respetar los derechos de los contribuyentes, responsables solidarios y aún terceros, ante las propias autoridades o ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa o los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación.

En el siguiente cuadro, se incluye la clasificación anterior, la cual es como sigue:²¹⁶

Atribución	Preventiva	Conciliadora	Correctiva	Contenciosa
Asesoría y orientación	●			
Consultas	●			
Representación y defensa legal			●	●
Quejas y reclamaciones		●	●	
Investigación de problemas sistémicos	●	●	●	
Reuniones con autoridades fiscales	●	●		
Opinión Técnica a petición del SAT	●			
Propuesta de modificaciones a la normatividad interna del SAT y a las disposiciones fiscales ante Comisión de Hacienda de Cámara de Diputados	●		●	
Facultad sancionadora			●	
Promoción de la Cultura Contributiva	●	●		
Acuerdos Conclusivos	●	●		

Debe señalarse que la **PRODECON**, cuenta con una facultad importantísima transversal a todas las anteriores, que es la de **fomentar una nueva cultura contributiva a través de 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 e instruyendo sobre las atribuciones y límites de las autoridades**

²¹⁶ Manual del docente para la asignatura Procuraduría de la Defensa del Contribuyente Los Derechos de los Contribuyentes y su Defensa, 2ª edición, Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, México, 2014. pág. 74, disponible en <https://www.prodecon.gob.mx/index.php/home/cc/publicaciones/manual-del-docente>, consultado el 01 de octubre de 2017

fiscales federales, quienes deberán actuar con respeto al orden Constitucional y legal.

Para dar debido cumplimiento de sus objetivos, metas y marco legal, la Procuradora de la Defensa del Contribuyente emitió los Lineamientos que regulan el ejercicio de las atribuciones sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, con el objeto de establecer la interpretación y aplicación de la normatividad de la Procuraduría, así como los principios, criterios y reglas que enmarcan la actuación del personal del organismo para el mejor desempeño de sus actividades y con ello brindar servicios de calidad a los contribuyentes.²¹⁷

²¹⁷ MANUAL de Organización General de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, Facultades, Publicado en el D.O.F. el 27 de julio de 2016.

CAPÍTULO IV

LA PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE COMO INSTITUCIÓN GARANTE DEL DERECHO DE ACCESO A LA DEFENSA EN EL ÁMBITO FISCAL MEXICANO.

1.La relación jurídico-tributaria. 1.1. Los sujetos pasivos o contribuyentes. 1.2. Los sujetos activos de la contribución. 1.3. Otros sujetos obligados en materia fiscal. 2.Los Derechos Humanos de los Contribuyentes y demás sujetos obligados en materia fiscal. 2.1 El Derecho Humano a la Impartición de Justicia. 2.1.1. Base Constitucional. 2.1.2. Concepto. 2.1.3. Alcances. 2.1.4. Principios. 2.1.5. Etapas. 3.El ejercicio del derecho de acceso a la defensa a través de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. 3.1. Objeto y Fines de la PRODECON. 3.1.1. Objeto. 3.1.2. Fines. 3.2. Funciones de la PRODECON, en materia del derecho humano de acceso a la defensa. 3.3. Quiénes pueden acudir a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. 3.4. Autoridades en relación con los que puede actuar la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. 4. Procedimientos en los que interviene la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, en materia del derecho humano de acceso a la defensa. 4.1. Asesoría. 4.1.1. Concepto. 4.1.2. Unidad Administrativa competente para prestar el Servicio de Asesoría. 4.1.3. Trámite. 4.2. Representación legal y defensa. 4.2.1. Concepto. 4.2.2. Unidad Administrativa competente para prestar el Servicio de Representación Legal y Defensa. 4.2.2.1. Funciones. 4.2.2.2. Calidad con la que interviene. 4.2.2.3. Obligaciones de la PRODECON y de los solicitantes. 4.2.2.3.1. Obligaciones a cargo de la Procuraduría. 4.2.2.3.2. Obligaciones a cargo de los solicitantes defendido. 4.3. Tramite. 4.4. Medios de defensa en los que puede intervenir la PRODECON. 4.4.1. Recursos Administrativos. 4.4.1.2. Recurso de Revocación. 4.4.1.3. Recurso de Inconformidad. 4.4.2 Juicio Contencioso Administrativo. 4.4.3. Juicio de Amparo. 5. Instancias no jurisdiccionales. 5.1. Quejas y Reclamaciones. 5.1.1. Concepto. 5.1.2. Trámite. 5.2. Acuerdos Conclusivos. 5.2.1. Concepto. 5.2.2. Unidad Competente para tramitarlos. 5.2.3. Trámite. 6. Logros de la Procuraduría en materia del derecho de acceso a la defensa. 7. Perspectivas

Entre las actividades que cotidianamente realiza el Estado, una de las más importantes para cumplir con sus objetivos, es la obtención de ingresos, para sufragar el gasto público, el cual mismo que debe ejercerse para lograr el desarrollo de los gobernados.

Dentro de esos ingresos se encuentran las contribuciones, cuya obtención debe sujetarse a los principios previstos en la fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual las personas, tanto físicas como

morales, deben contribuir al gasto público, sea federal, de los estados, de la Ciudad de México o de los Municipios, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

1. La relación jurídico-tributaria

La obligación de contribuir, da lugar a la **Relación Jurídico-Tributaria**, que es un vínculo legal entre los sujetos obligados al pago de la contribución y el facultado para exigir su cumplimiento, lo que significa que en esa relación hay dos sujetos, uno que es el pasivo, también denominado contribuyente y otro que es el activo.

1.1. Los sujetos pasivos o contribuyentes

Los contribuyentes, son aquellas personas, físicas o jurídicas que tienen la obligación de realizar el pago de las contribuciones establecidas en los diversos ordenamientos jurídicos.

Para Gerardo Gil Valdivia, un contribuyente, es el sujeto pasivo de la relación fiscal y que puede definirse como todo aquel sujeto con la obligación de contribuir por haber incurrido en el supuesto al que la ley imputa esa obligación tributaria.²¹⁸

Dicho autor señala también que el sujeto pasivo de la contribución, este puede ser nacional o extranjero; persona física o moral, o bien ser un ente público o privado, al no hacerse ninguna distinción ni excepción, por el texto constitucional y que es entonces que el contribuyente es aquel sujeto que debe participar en el financiamiento de los gastos públicos, por haber incurrido en el supuesto previsto por las leyes fiscales.²¹⁹

Los sujetos pasivos de las contribuciones, son por tanto, las personas físicas o morales, nacionales o extranjeras que realizan el hecho generador de un tributo o contribución; es decir, las personas que se colocan dentro de la hipótesis normativa.

²¹⁸ Diccionario Jurídico Mexicano, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (1994) disponible en: http://mexico.leyderecho.org/contribuyente/#Contribuyente_en_Mexico, consultado el 29 de septiembre 2017).

²¹⁹ Op. Cit. 217

El artículo 1° del Código Fiscal de la Federación señala que las personas físicas y morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos, conforme a las Leyes Fiscales respectivas.

Son, por tanto, sujetos pasivos de las contribuciones, las personas físicas y las morales. Las **Personas Físicas** son los seres humanos, que, al estar dotados de capacidad jurídica, son titulares de derechos y obligaciones.

Las **Personas Morales**, son "... entidades jurídicas que formadas de la reunión de varios individuos, gozan de una personalidad propia e independiente de los miembros que las componen y tienen por objeto la satisfacción de alguna necesidad".²²⁰

Por su parte, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) en su portal Electrónico, define a las personas morales como "una agrupación de personas que se unen con un fin determinado".²²¹

Julián Güitron Fuentes sostiene que "la persona jurídica colectiva es el conjunto de personas jurídicas físicas y bienes muebles e inmuebles, corpóreos e incorpóreos, o sólo los primeros, o sólo los segundos, que previa la satisfacción de los requisitos legales que las leyes exigen, pueden convertirse en sujetos de Derecho, para actuar en el mundo jurídico, al margen de las personas jurídicas físicas que lo integran".²²²

El Código Civil Federal, señala en su artículo 25, que son personas morales, las siguientes:

- I. La Nación, los Estados y los Municipios;
- II. Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley;
- III. Las sociedades civiles o mercantiles;

²²⁰ Couto, Ricardo, Derecho Civil Mexicano I, La Vasconia, 3ra edición, 1919, p. 119

²²¹ INFORMACIÓN FISCAL. Disponible en:

http://www.sat.gob.mx/informacion_fiscal/obligaciones_fiscales/personas_morales/Paginas/default.aspx

²²² Güitron Fuentes, Julián, Tratado de Derecho Civil, Porrúa, 2015, p. 69

IV. Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución Federal;

V. Las sociedades cooperativas y mutualistas;

VI. Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la ley.

VII. Las personas morales extranjeras de naturaleza privada, en los términos del artículo 2736”.

Dicho Código dispone además, en sus artículos 26 a 28 que las personas morales pueden ejercitar todos los derechos que sean necesarios para realizar el objeto de su institución; que obran y se obligan por medio de los órganos que las representan sea por disposición de la ley o conforme a las disposiciones relativas de sus escrituras constitutivas y de sus estatutos y que se regirán por las leyes correspondientes, por su escritura constitutiva y por sus estatutos.

Con base en lo anterior, puede afirmarse que, se entiende como persona moral a la unión de individuos con un fin específico, que cuenta con capacidad y personalidad jurídica propias, mismas que son independientes de la de los sujetos que la constituyeron y que en virtud de su creación formal, cuenta con reconocimiento del estado y cuyo fin lícito le permite su existencia y la vuelve susceptible de contraer derechos y obligaciones reconocida por el estado

1.2. Los sujetos activos de la contribución

El sujeto activo de la contribución puede entenderse como el legalmente facultado para obtener e incluso exigir su pago, como se concluye del invocado artículo 3, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo al que el único **Sujeto Activo** de la relación tributaria es el Estado, en sus diferentes órdenes de gobierno, que son la Federación, los Estados, la Ciudad de México y los Municipios.

De esos sujetos, sólo la Federación y los Estados tienen plena potestad jurídica tributaria, pues los Municipios solamente pueden administrar su hacienda, pero no establecer sus contribuciones, lo que corresponde únicamente a las Legislaturas de los Estados en los términos de la fracción v del artículo 115 constitucional.

Todas las facultades del sujeto activo nacen de la Ley como son: la percepción de ingresos, determinación de créditos fiscales, fijar las bases para su liquidación, ordenar las visitas domiciliarias para verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

1.3. Otros sujetos obligados en materia fiscal

Dentro de dichos sujetos, se encuentran obligados solidarios, que son aquellos que sin ser directamente sujetos pasivos, tienen obligación de cumplir con la misma.

Raúl Rodríguez Lobato afirma que la responsabilidad del sujeto pasivo puede provenir de distintas hipótesis, como son las relativas a que el sujeto pasivo haya dado origen directamente al crédito fiscal o en concurrencia con otras personas o que haya sustituido al deudor original ya sea voluntariamente o por imperio de la ley.²²³

El responsable solidario, puede ser una persona física o moral, nacional o extranjera que mantiene una relación jurídica determinada con el obligado directo, quien queda obligado ante la autoridad hacendaria exactamente en los mismos términos que el sujeto directo, respecto a una contribución originalmente a cargo de este último.²²⁴

La responsabilidad solidaria puede ser:²²⁵

- Por deuda propia con responsabilidad directa: Es el caso del deudor directo del tributo o su causahabiente, es decir herederos, legatarios, o donatarios a título universal.

²²³ Rodríguez Lobato, Raúl, Derecho Fiscal, 3ª edición, México, Oxford University Press, 2014, p. 149

²²⁴ Idem.

²²⁵ Idem

- Por deuda de carácter mixto con responsabilidad directa: Es el caso de las personas que conforme a la ley pueden disponer libremente no sólo de sus bienes sino también de los terceros.
- En parte por deuda propia y en parte por deuda ajena, con responsabilidad parcialmente directa y parcialmente solidaria: Es el caso de los copropietarios y coherederos.
- Por deuda ajena con responsabilidad sustituta: Es el caso de los sustitutos legales del deudor directo ya sea voluntario o por ministerio de ley.
- Por deuda ajena con responsabilidad solidaria: Es el caso de determinados funcionarios públicos a quienes la ley impone ciertas obligaciones con carácter formal del que no fueron cumplidas.

Juan Rafael Bravo Arteaga, define al obligado solidario, como la persona que sin ser el titular de la capacidad económica que la ley quiere gravar, es designada por la misma para cumplir como sujeto pasivo la obligación tributaria en sustitución del titular.²²⁶

Para Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, la obligación solidaria, se deriva de la responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones, en donde un tercero responde por la conducta de otra persona; los responsables solidarios, soportan la obligación de pago, no a título del deber constitucional de contribuir, sino a título de garantía en su más amplia acepción del pago de la deuda tributaria.²²⁷

La normativa mexicana, también hace referencia a este tipo de obligados. Esto, en el artículo 26 del Código Fiscal de la Federación, mismo que los enlista de la siguiente manera:

- 1.- Los retenedores y las personas a quienes las leyes impongan la obligación de recaudar contribuciones a cargo de los contribuyentes,

²²⁶ Bravo Arteaga, Juan Rafael, Nociones Fundamentales de Derecho Tributario, 3ª Edición, Colombia, Legis, 2000, p. 225

²²⁷ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, Principios de Derecho Tributario, 5ª Edición, México, Limusa, 2008, p.116.

2.-Las personas que estén obligadas a efectuar pagos provisionales por cuenta del contribuyente

3.- Los liquidadores y síndicos por las contribuciones que debieron pagar a cargo de la sociedad en liquidación o quiebra, así como de aquellas que se causaron durante su gestión.

4.- Los adquirentes de negociaciones, respecto de las contribuciones que se hubieran causado en relación con las actividades realizadas en la negociación, cuando pertenecía a otra persona.

5.- Los representantes, sea cual fuere el nombre con que se les designe, de personas no residentes en el país, con cuya intervención éstas efectúen actividades por las que deban pagarse contribuciones.

6.- Quienes ejerzan la patria potestad o la tutela, por las contribuciones a cargo de su representado.

7.- Los legatarios y los donatarios a título particular respecto de las obligaciones fiscales que se hubieran causado en relación con los bienes legados o donados.

8.- Quienes manifiesten su voluntad de asumir responsabilidad solidaria.

9.- Los terceros que para garantizar el interés fiscal constituyan depósito, prenda o hipoteca o permitan el secuestro de bienes.

10.- Los socios o accionistas, respecto de las contribuciones que se hubieran causado en relación con las actividades realizadas por la sociedad cuando tenía tal calidad, en la parte del interés fiscal que no alcance a ser garantizada con los bienes de la misma.

11.- Las sociedades que, debiendo inscribir en el registro o libro de acciones o partes sociales a sus socios o accionistas, inscriban a personas físicas o morales que no comprueben haber retenido y enterado, en el caso de que así proceda, el impuesto sobre la renta

causado por el enajenante de tales acciones o partes sociales, o haber recibido copia del dictamen respectivo y, en su caso, copia de la declaración en la que conste el pago del impuesto correspondiente.

12.- Las sociedades escindidas, por las contribuciones causadas en relación con la transmisión de los activos, pasivos y de capital transmitidos por la escidente, así como por las contribuciones causadas por esta última con anterioridad a la escisión, sin que la responsabilidad exceda del valor del capital de cada una de ellas al momento de la escisión.

13.- Las empresas residentes en México o los residentes en el extranjero que tengan un establecimiento permanente en el país.

14.- Las personas a quienes residentes en el extranjero les presten servicios personales subordinados o independientes, cuando éstos sean pagados por residentes en el extranjero hasta el monto del impuesto causado.

15.- La sociedad que administre o los propietarios de los inmuebles afectos al servicio turístico de tiempo compartido prestado por residentes en el extranjero.

16.- Los asociantes, respecto de las contribuciones que se hubieran causado en relación con las actividades realizadas mediante la asociación en participación.

17.- Los albaceas o representantes de la sucesión, por las contribuciones que se causaron o se debieron pagar durante el período de su encargo.

2. Los Derechos Humanos de los Contribuyentes y demás sujetos obligados en materia fiscal.

El hecho de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, haga referencia a que reconoce los derechos humanos que se establecen tanto en ella, como en los Tratados Internacionales llevó a considerar que esos derechos solo correspondían a las personas físicas.

Dicha cuestión, que trascendió a la materia fiscal, fue resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación,²²⁸ considerando que el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debe interpretarse en el sentido de que comprende tanto a las personas físicas, como a las morales, por lo que estas gozarán de los derechos humanos reconocidos en dicha Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, al no prever distinción alguna.

El Tribunal Constitucional también resolvió que "... el principio de interpretación más favorable a la persona, que como imperativo establece el párrafo segundo del citado precepto, es aplicable respecto de las normas relativas a los derechos humanos de los que gocen las personas morales, por lo que deberán interpretarse favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia, a condición de que no se trate de aquellos derechos cuyo contenido material sólo pueda ser disfrutado por las personas físicas, lo que habrá de determinarse en cada caso concreto".²²⁹

Atendiendo a su contenido material, puede afirmarse que las personas morales pueden disfrutar de la mayor parte de los derechos humanos reconocidos por la Constitución y en los Tratados Internacionales, entre los que se encuentran los derechos de:

²²⁸ Principio de Interpretación más favorable a la persona. es aplicable respecto de las normas relativas a los Derechos Humanos de los que sean titulares las Personas Morales. Décima Época, Registro 2008584, Pleno, Jurisprudencia, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 16, Marzo de 2015, Tomo I, Materia Constitucional, Tesis: P./J. 1/2015 (10a.), P. 117.

²²⁹Idem.

- Igualdad ante la ley. Es la exclusión de impedimentos para el ejercicio de los derechos humanos consagrados en la Carta Magna, consiste en la facultad que todas las personas tienen para gozar y disfrutar de la misma manera los derechos reconocidos por la Constitución, los tratados internacionales y las leyes.
- Libertad de profesión industria o comercio. Toda persona tiene derecho a desarrollarse en la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siempre y cuando se trate de actos lícitos, así mismo, esta libertad contempla la prohibición de ser privado del producto de su trabajo, salvo por resolución judicial.
- Libertad de asociación. Es el derecho que permite a toda persona a agruparse pacíficamente con cualquier objeto lícito, reservando para los ciudadanos mexicanos el hacerlo para asuntos políticos del país, contempla también el derecho a formar parte de una asamblea o reunión que tenga como propósito expresar o exponer cualquier idea, petición o protesta a la autoridad siempre y cuando se realicen de forma pacífica y con respeto a la dignidad de terceros y a las leyes.
- Derecho a la información. Es el derecho de las personas para acceder a la información pública, buscar, obtener y difundir libremente la información en cualquiera de sus manifestaciones (oral, escrita, medios electrónicos o informáticos). El acceso a la información constituye una herramienta esencial para hacer realidad el principio de transparencia en la gestión pública y mejorar la calidad de la democracia.²³⁰
- Derecho a la protección de datos. Es el relativo salvaguardar la vida privada y datos personales cuando se encuentren en posesión de particulares o de la autoridad y contempla la posibilidad de en todo momento acceder a ellos y en su caso a rectificarlos, cancelarlos o disponer en todo momento de cualquier información concerniente a ellos, otorgando su consentimiento para su tratamiento,

²³⁰ ¿Cuáles son los Derechos Humanos? Disponible en: http://www.cndh.org.mx/Cuales_son_Derechos_Humanos, consultado el 27 de enero de 2018.

transferencia y almacenamiento, rectificación, cancelación u oposición al uso de sus datos personales en posesión de otras personas.²³¹

- Derecho a la irretroactividad de las leyes. En los casos en los que se presentan controversias resultantes del reconocimiento de derechos y obligaciones de las personas, se aplicará la ley que se encuentre vigente, y sólo se aplicará la ley anterior cuando beneficie sus intereses o derechos, nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueren considerados delitos aplicables. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito.²³²

- Derecho de Audiencia. Consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previa al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, que en el juicio que se siga se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, las cuales resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación.²³³

- Derecho a la inviolabilidad del domicilio. Toda persona tiene derecho a la protección de su domicilio, y no podrán ser objeto de molestias arbitrarias ni afectarse este derecho si no existe, por parte de la autoridad, una orden de cateo o visita domiciliaria emitida conforme a derecho.

- Derecho a la inviolabilidad de las comunicaciones privadas. En México está prohibido que la autoridad o los particulares inspeccionen, fiscalicen, registren, abran o violen la correspondencia o paquetes de otros, que se envíen por el servicio postal, así como otro tipo de comunicaciones entre particulares, sólo la autoridad

²³¹ Idem.

²³² Idem.

²³³ Derecho de Audiencia. el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no impone al legislador el deber de ceñirse a un modelo procesal específico para su observancia. Décima Época, Registro: 2002500, Segunda Sala, Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro XVI, Enero de 2013, Tomo 2, Materia Constitucional, 2a. LXXXVII/2012 (10a.), p. 1685.

judicial, previa petición del Ministerio Público, puede autorizar la intervención de comunicaciones privadas.²³⁴

- Derecho a la integridad y seguridad personal. Toda persona tiene el derecho a que el Estado respete su integridad física, moral y psíquica. La Constitución prohíbe las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales, así también la prohibición de infringir tortura o malos tratos, tratos crueles, inhumanos o degradantes.

- Derecho a la nacionalidad. Significa dotar al individuo de un mínimo de amparo jurídico en las relaciones internacionales, al establecer a través de su nacionalidad su vinculación con un Estado determinado; y el de protegerlo contra la privación de su nacionalidad en forma arbitraria, porque de ese modo se le estaría privando de la totalidad de sus derechos políticos y de aquellos derechos civiles que se sustentan en la nacionalidad del individuo.²³⁵

- Derecho de petición. Es la "...facultad [que tiene todo gobernado] de ocurrir ante cualquier autoridad, formulando una solicitud escrita que puede tener el carácter de simple petición administrativa, acción, recurso o cualquier otro, y ante ella las autoridades están obligadas a dictar un acuerdo escrito que sea congruente con dicha solicitud, independientemente del sentido y términos en que esté concebido".²³⁶

- Derecho a la impartición de justicia. Consagra el libre acceso a los tribunales para que se les administre justicia de manera pronta, completa, imparcial y gratuita. El Estado observará que este derecho se realice en condiciones de igualdad y de no

²³⁴ ¿Cuáles son los Derechos Humanos? Disponible en: http://www.cndh.org.mx/Cuales_son_Derechos_Humanos, Consulta, 27 de noviembre de 2017.

²³⁵ Tesoro Jurídico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en: https://www.sitios.scjn.gob.mx/centrodedocumentacion/sites/default/files/tesauro_juridico_scjn/pdfs/07.%20TJSCJN%20-%20DerHumanos.pdf, Consulta 27 de noviembre de 2017.

²³⁶ Derecho de Petición. para exigir a la autoridad que dé a conocer su resolución al peticionario en breve término, es necesario que éste señale domicilio para tal efecto. Novena Época. Registro: 181149, Segunda Sala. Jurisprudencia. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XX, julio de 2004, p. 248, Jurisprudencia 2a./J.98/2004.

discriminación, garantizando en todo momento las formalidades esenciales del procedimiento.²³⁷

Como derechos humanos, los antes mencionados, son interdependientes con el de impartición de justicia, cuyo análisis, en su vertiente del acceso a la defensa por los contribuyentes, a través de la PRODECON, es el tema central de esta tesis.

2.1. El Derecho Humano a la Impartición de Justicia

El reconocimiento, por el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de los derechos humanos que prevé y de los que se establecen en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, comprende el **Derecho Humano a la Impartición de Justicia**, que es fundamental en cualquier Estado Democrático de Derecho, pues permite a los gobernados impugnar, a través de la interposición de medios de defensa de naturaleza jurisdiccional o no, los actos de las autoridades que consideren contrarios a sus derechos.

2.1.1. Base Constitucional

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 17, los principios aplicables al Derecho a la Impartición de Justicia, como sigue:

“Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

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

²³⁷ Acceso a la impartición de justicia. el artículo 17 De La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES. Novena Época, Registro 171257, Segunda Sala, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Octubre de 2007, Materia Constitucional, Tesis: 2a./J. 192/2007, p. 209.

Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

La Federación, los Estados y el Distrito Federal garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

.....”.

Vinculado al Derecho a la Impartición de Justicia, el artículo antes transcrito, establece el imperativo de que nadie puede hacerse justicia por sí mismo, ni ejercer violencia para reclamar su derecho, lo que significa que incluye la prohibición para que los gobernados cuyos derechos sean vulnerados, tomen venganza, pues es esto lo que implica el que tomen la justicia en sus manos, lo que no es admisible en los regímenes democráticos de derecho.

Frente a dicha prohibición, el párrafo segundo del propio numeral, deposita en los tribunales la impartición o administración de justicia, lo que hace concluir que el ejercicio de esta función se deposita en los órganos del Estado, los cuales deben ejercerla conforme al ordenamiento jurídico aplicable.

Además del precepto anterior, existen diversos instrumentos internacionales que se refieren a ese derecho. Aunque no es vinculante para el Estado Mexicano, debe hacerse referencia en primer término a la Declaración Universal de los Derechos Humanos,²³⁸ tanto porque hace referencia al derecho que se comenta, como porque constituye la base de la suscripción de tratados en los que los Estados parte, se obligan en materia del mismo.

²³⁸ NACIONES UNIDAS. La Declaración Universal de Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/> Consulta 10 de junio, 2016.

Dicha declaración se refiere al Derecho de Acceso a la Impartición de Justicia en los siguientes artículos:

“Artículo 8.

Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.

Artículo 10.

Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,²³⁹ que es obligatorio para nuestro país, señala en su artículo 14 que:

“Artículo 14

1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las actuaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores.

²³⁹ Op. Cit. p.75.

2. Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley.

3. Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

a) A ser informada sin demora, en un idioma que comprenda y en forma detallada, de la naturaleza y causas de la acusación formulada contra ella;

b) A disponer del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa y a comunicarse con un defensor de su elección;

c) A ser juzgada sin dilaciones indebidas;

d) A hallarse presente en el proceso y a defenderse personalmente o ser asistida por un defensor de su elección; a ser informada, si no tuviera defensor, del derecho que le asiste a tenerlo y, siempre que el interés de la justicia lo exija, a que se le nombre defensor de oficio, gratuitamente, si careciere de medios suficientes para pagarlo;

e) Interrogar o hacer interrogar a los testigos de cargo y a obtener la comparecencia de los testigos de descargo y que éstos sean interrogados en las mismas condiciones que los testigos de cargo;

f) A ser asistida gratuitamente por un intérprete, si no comprende o no habla el idioma empleado en el tribunal;

g) A no ser obligada a declarar contra sí misma ni a confesarse culpable.

4. En el procedimiento aplicable a los menores de edad a efectos penales se tendrá en cuenta esta circunstancia y la importancia de estimular su readaptación social.

5. Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley.

6. Cuando una sentencia condenatoria firme haya sido ulteriormente revocada, o el condenado haya sido indultado por haberse producido o descubierto un hecho plenamente probatorio de la comisión de un error judicial, la persona que haya sufrido una pena como resultado de tal sentencia deberá ser indemnizada, conforme a la ley, a menos que se

demuestre que le es imputable en todo o en parte el no haberse revelado oportunamente el hecho desconocido

7. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual haya sido ya condenado o absuelto por una sentencia firme de acuerdo con la ley y el procedimiento penal de cada país.

Artículo 15

1. Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.

2. Nada de lo dispuesto en este artículo se opondrá al juicio ni a la condena de una persona por actos u omisiones que, en el momento de cometerse, fueran delictivos según los principios generales del derecho reconocidos por la comunidad internacional.

El Poder Judicial también ha sostenido en su jurisprudencia, que el Derecho de Acceso a la Impartición de Justicia,²⁴⁰ previsto como género, se encuentra detallado a su vez por diversas especies de garantías o mecanismos tendentes a hacer efectiva su protección, cuya fuente se encuentra en el derecho internacional, y que consisten en las garantías judiciales y de protección efectiva previstas en los artículos 8, numeral 1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,²⁴¹ adoptada en la ciudad de San José de Costa Rica el veintidós de noviembre de mil novecientos sesenta y nueve y cuyo decreto promulgatorio se publicó el siete de mayo de mil novecientos ochenta y uno en el Diario Oficial de la Federación.²⁴²

²⁴⁰ Op. Cit. p.237

²⁴¹ Op. Cit. p.78

²⁴² Aprobada por la H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el día dieciocho del mes de diciembre del año de mil novecientos ochenta, según Decreto publicado en el "**Diario Oficial**" de la Federación del día nueve del mes de enero del año de mil novecientos ochenta y uno. Disponible en: https://www.colmex.mx/assets/pdfs/4-CADH_51.pdf?1493133911, Consulta 10 de junio, 2016.

Esos artículos se refieren a las Garantías Judiciales y a la Protección Judicial, respectivamente y establecen que:

Artículo 8. Garantías Judiciales

“1. Toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente independiente e imparcial establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”.

Artículo 25. Protección Judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Partes se comprometen:

a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y

c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

En dicha Convención, se contienen las disposiciones aplicables en materia de garantías judiciales, dentro de las que se comprenden las relativas a la determinación de los derechos de las personas, en materia fiscal, lo que ha llevado

al Poder Judicial Federal a invocarla en sus tesis, como se puede apreciar más adelante.

2.1.2. Concepto

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha resuelto que la garantía a la tutela jurisdiccional, o sea el derecho humano de acceso a la impartición de justicia, “puede definirse como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión”.²⁴³

2.1.3. Alcances

Conforme a lo previsto por el artículo 17 constitucional, pueden considerarse como alcances del Derecho de acceso a la impartición de justicia los consistentes en que:

Primero: Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia. Este derecho surge cuando los gobernados estiman que se han vulnerado sus derechos, sea por otros gobernados o por las autoridades y se ejerce a través del ejercicio de los medios de defensa que deben establecerse en las leyes.

Segundo: La administración de justicia debe llevarse a cabo por los tribunales. Esto, cuando se considera por parte de los gobernados que existe dicha vulneración, pueden promover los medios de defensa que correspondan ante los órganos jurisdiccionales competentes. por un Juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier

²⁴³ Garantía a la Tutela Jurisdiccional prevista en el Artículo 17 de la Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos. sus alcances. Novena Época, Registro 172759, Primera Sala, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Abril de 2007, Materia Constitucional, Tesis: 1a./J. 42/2007, p. 124.

acusación penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

A pesar de que el artículo 17 constitucional, utiliza la palabra tribunales y esta referencia puede llevar a concluir conforme a su texto, que son solo ellos los que pueden administrar justicia, esto no es así, porque ello constituye en realidad una regla general, que ha sido superada con base en la interpretación de dicha norma y en el alcance que debe darse al derecho humano que regula, lo que ha motivado que se considere extendido a cualquier solicitud que se haga a la autoridad y a los medios de defensa o procedimientos que sean del conocimiento de autoridades que se encuentren fuera de la órbita del Poder Judicial.

Así lo ha sostenido la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,²⁴⁴ al señalar que las autoridades que se encuentran obligadas a la observancia de la totalidad de los derechos que integran el derecho de acceso a la impartición de justicia, son todas aquellas que realizan actos materialmente jurisdiccionales, es decir, las que en su ámbito de competencia tienen la atribución necesaria para dirimir un conflicto suscitado entre diversos sujetos de derecho, independientemente de que se trate de órganos judiciales, o bien, sólo materialmente jurisdiccionales.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha resuelto por su parte que “de los artículos 14, 17 y 20, apartados B y C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, deriva el derecho de acceso efectivo a la justicia, el cual comprende, en adición a determinados factores socioeconómicos y políticos, el derecho a una tutela jurisdiccional efectiva y los mecanismos de tutela no jurisdiccional que también deben ser efectivos y estar fundamentados constitucional y legalmente”.²⁴⁵

²⁴⁴ Op. Cit. p.237

²⁴⁵ Derecho de Acceso a la Justicia. sus etapas. Décima Época, Registro 2003018, Primera Sala, Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 1, Materia, Constitucional, Tesis: 1a. LXXIV/2013 (10a.), p. 882.

Dentro de esos mecanismos, se encuentran los Recursos Administrativos como lo es el de Revocación y el Juicio Contencioso Administrativo, que pueden interponerse en contra de resoluciones y actos emitidos por las autoridades fiscales, así como el Juicio de Amparo, que puede hacerse valer en contra de leyes y otros ordenamientos que se consideren inconstitucionales y en contra de sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

La PRODECON puede intervenir en dichos medios de defensa, en representación de los contribuyentes u otros sujetos obligados en materia fiscal, como lo son los responsables solidarios, en términos de su Ley y Estatuto.

Tercero: Las garantías que se establecen en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sostiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación,²⁴⁶ subyacen en el derecho fundamental de acceso a la justicia previsto en el artículo 17 constitucional, y detallan sus alcances en cuanto establecen lo siguiente:

1. El derecho de toda persona a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un Juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.
2. La existencia de un recurso judicial efectivo contra actos que violen derechos fundamentales, lo que quiere decir que debe garantizarse su eficacia en la realidad.
3. El requisito de que sea la autoridad competente prevista por el respectivo sistema legal quien decida sobre los derechos de toda persona que lo interponga;
4. El desarrollo de las posibilidades de recurso judicial; y,

²⁴⁶ Acceso A La Impartición De Justicia. Las Garantías Y Mecanismos Contenidos En Los Artículos 8, Numeral 1 Y 25 De La Convención Americana Sobre Derechos Humanos, Tendentes A Hacer Efectiva Su Protección, Subyacen En El Derecho Fundamental Previsto En El Artículo 17 De La Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos. Décima Época, Registro 2001213, Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XI, Agosto de 2012, Tomo 2, Materia Constitucional, Tesis: VI.Io.A. J/2 (10a.), p. 1096.

5. El cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

Lo anterior se ha sostenido por nuestro Tribunal Constitucional en su jurisprudencia,²⁴⁷ en la que ha concluido que, atento al nuevo paradigma del orden jurídico nacional surgido a virtud de las reformas que en materia de derechos humanos se realizaron a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, en vigor al día siguiente, se estima que:

- El artículo 17 constitucional establece como género el derecho fundamental de acceso a la justicia con los principios que se derivan de ese propio precepto (justicia pronta, completa, imparcial y gratuita), mientras que,
- Los artículos 8, numeral 1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prevén garantías o mecanismos que como especies de aquél subyacen en el precepto constitucional citado, de tal manera que no constituyen cuestiones distintas o accesorias a esa prerrogativa fundamental, sino que tienden más bien a especificar y a hacer efectivo el derecho mencionado, debiendo interpretarse la totalidad de dichos preceptos de modo sistemático, a fin de hacer valer para los gobernados, atento al principio pro homine o pro personae, la interpretación más favorable que les permita el más amplio acceso a la impartición de justicia

2.1.4. Principios

En relación con el artículo 17 constitucional, el Poder Judicial de la Federación ha resuelto en su jurisprudencia²⁴⁸ que interpretado de manera sistemática con el artículo 1o. de la Ley Fundamental, en su texto reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, en vigor al día siguiente, establece el derecho fundamental de acceso a la impartición

²⁴⁷ Op. Cit. p.246

²⁴⁸ Op. Cit. p.246

de justicia, que se integra a su vez por los principios de justicia pronta, completa, imparcial y gratuita. Estos principios consisten en lo siguiente:

Primero: **La impartición de justicia debe ser expedita.** Esto significa que la obligación de los órganos encargados de tramitar y resolver los medios de defensa que interpongan los gobernados, de estar “ desembarazados, libres de todo estorbo- para impartir justicia en los plazos y términos que fijen las leyes, significa que el poder público -en cualquiera de sus manifestaciones: Ejecutivo, Legislativo o Judicial- no puede supeditar el acceso a los tribunales a condición alguna, pues de establecer cualquiera, ésta constituiría un obstáculo entre los gobernados y los tribunales. Nación.²⁴⁹

Por tanto, “... es indudable que el derecho a la tutela judicial puede conculcarse por normas que impongan requisitos impeditivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas y carentes de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador.²⁵⁰

Segundo: **La impartición de justicia debe ser pronta e impartirse en los plazos y términos que fijen las leyes.** Esto se traduce en la obligación de las autoridades encargadas de su impartición de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto establezcan las leyes. ²⁵¹

Tercero: **La impartición de justicia debe ser completa.** Este principio consiste en que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos cuyo estudio sea necesario, y garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado.²⁵²

²⁴⁹Op. Cit. p.237

²⁵⁰ Idem.

²⁵¹ Idem.

²⁵² Op. Cit. p.237

Cuarto: **La impartición de justicia debe ser imparcial**, que significa que el juzgador habrá de emitir una resolución apegada a derecho y sin favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido.²⁵³

Quinto: **La impartición de justicia debe ser gratuita**. Esto estriba en que los órganos del Estado encargados de la impartición de justicia, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda dicha función, no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de ese servicio público.²⁵⁴

2.1.5. Etapas

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de su Primera Sala, ha sostenido que el Derecho a la Impartición de Justicia o Derecho de Acceso a la Tutela Jurisdiccional tiene tres etapas, a las que corresponden tres derechos y son las siguientes:²⁵⁵

Primera: Etapa Previa al Juicio. A esta le corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción, que parte del derecho de acción como una especie del de petición dirigido a las autoridades jurisdiccionales y que motiva un pronunciamiento por su parte.

Es en dicha etapa que corresponde a la PRODECON, intervenir en representación de los contribuyentes a que se refiere su Ley Orgánica, a fin de defender los derechos de los mismos.

Segunda: Etapa Judicial. Esta etapa va desde el inicio del procedimiento hasta la última actuación y a la que corresponden las garantías del debido proceso.

Tercera: Etapa Posterior al Juicio. Esta etapa se identifica con la eficacia de las resoluciones emitidas.

²⁵³ Idem.

²⁵⁴ Idem.

²⁵⁵ Op. Cit. p.245

3. El ejercicio del derecho de acceso a la defensa a través de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

En relación con las etapas del Derecho de Acceso a la Impartición de Justicia, la Sala mencionada, ha señalado también que los derechos específicos que lo integran, alcanzan no solamente a los procedimientos ventilados ante jueces y tribunales del Poder Judicial, sino también a todos aquellos seguidos ante autoridades que, al pronunciarse sobre la determinación de derechos y obligaciones, realicen funciones materialmente jurisdiccionales.²⁵⁶

El tema central de esta tesis, es el análisis del Derecho a la Impartición de Justicia o a la Tutela Jurisdiccional, en su primera fase o vertiente, denominada Derecho de Acceso a la Defensa. Esto, como parte de la competencia de la PRODECON, órgano encargado de defender los derechos de los contribuyentes, en los casos legalmente previstos, en contra de los actos de las autoridades fiscales que se consideren ilegales o inconstitucionales.

El concepto de acceso a la justicia como lo afirma Álvaro Ferrandino²⁵⁷, abarca dos niveles: el derecho de todas las personas de acceder a la justicia en igualdad de condiciones, es decir, "justicia para todos y todas"; y el derecho de acceder a la justicia de quienes carecen de recursos.

En la primera categoría, las barreras que impiden el acceso igualitario de "todos y todas" a la justicia son de diversa índole: desde la ley vigente y las estructuras institucionales, hasta las actitudes de los operadores de justicia. De ahí que el acceso a la justicia deba venir asociado con un sistema de justicia funcional y eficiente.

La PRODECON fue creada como "un órgano que por su estructura y atribuciones constituyera un medio verdaderamente eficaz para dotar a los contribuyentes de una mayor seguridad jurídica, evitara la discrecionalidad de las autoridades fiscales

²⁵⁶ Idem.

²⁵⁷ Ferrandino, Álvaro, Acceso a la justicia. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1509/11.pdf> consulta el 07 de noviembre de 2015.

en el ejercicio de sus facultades, e incluso su arbitrariedad”²⁵⁸, con base en la adición del artículo 18-B al Código Fiscal de la Federación, que establece:

Artículo 18-B. La protección y defensa de los derechos e intereses de los contribuyentes en materia fiscal y administrativa, estará a cargo de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, correspondiéndole la asesoría, representación y defensa de los contribuyentes que soliciten su intervención, en todo tipo de asuntos emitidos por autoridades administrativas y organismos federales descentralizados, así como, determinaciones de autoridades fiscales y de organismos fiscales autónomos de orden federal.

La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente se establece como organismo autónomo, con independencia técnica y operativa. La prestación de sus servicios será gratuita y sus funciones, alcance y organización se contienen en la Ley Orgánica respectiva.

3.1 Objeto y Fines de la PRODECON

El objeto y fines de la PRODECON, se prevén en el artículo 1 de su Ley Orgánica, la que es de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional.

3.1.1. Objeto.

Conforme a dicho artículo, la PRODECON tiene por objeto, asesorar, representar y defender, recibir quejas y emitir recomendaciones en los términos de la Ley mencionada, su Estatuto Orgánico y demás disposiciones aplicables, dentro de las que se encuentran los Lineamientos que regulan el ejercicio de sus atribuciones sustantivas.

²⁵⁸ DICTAMEN , las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público; y de Estudios Legislativos, Primera, 10 de Diciembre de 2003, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=0ucD2LCACBYFJMtRUjUaXMiwy4bi8WtJyUaDmLk2WdXucmH/r+b4QQGvDNivuPPGF/en+0MPtFsjt4P+QP+Tg==> Consulta 9 de octubre de 2017.

3.1.2. Fines

De acuerdo a lo establecido en el artículo 1 de la Ley Orgánica de la PRODECON, sus fines consisten en garantizar el derecho de los contribuyentes a recibir justicia en materia fiscal en el orden federal, mediante el ejercicio de las funciones mencionadas.

3.2. Funciones de la PRODECON, en materia del derecho humano de acceso a la defensa.

Las funciones de la PRODECON, son en términos de su Ley Orgánica, de Asesoría y Orientación, Consulta, Representación y Defensa legal, Quejas y Reclamaciones, Investigación de Problemas sistémicos, Reunión con autoridades fiscales, Opinión Técnica a petición del Servicio de Administración Tributaria, Propuesta de modificaciones a la normatividad interna de dicho Servicio y a las disposiciones fiscales, ante la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, imposición de sanciones, promoción de la cultura contributiva y suscripción de Acuerdos Conclusivos.

Aunque dichas funciones, se encuentran interrelacionadas y vinculadas entre sí, las inherentes al Derecho Humano a la Impartición de Justicia, en su vertiente o fase de Acceso a la Defensa, son las relativas a la Representación y Defensa legal, así como las de Asesoría, que se ejercen previamente a aquellas.

3.3. Quiénes pueden acudir a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

De acuerdo con lo previsto por el artículo 1 de la Ley Orgánica de la PRODECON, son los contribuyentes, personas físicas o morales, quienes pueden acudir ante ella a solicitar sus servicios primero de asesoría y consulta y una vez que se haya determinado que las autoridades fiscales, han emitido, respecto de los mismos, algún acto que transgreda sus derechos, sean fundamentales previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos u otros establecidos en las leyes, reglamentos, etc., los de representación legal y defensa.

Aunque el citado artículo solo se refiere a los contribuyentes, los LINEAMIENTOS que regulan el ejercicio de las atribuciones sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, señalan que los citados servicios de Representación Legal y Defensa²⁵⁹, consisten el patrocinio legal que se otorga al contribuyente u obligado solidario, por lo que debe entenderse que tales servicios se prestan tanto a los contribuyentes como a los obligados solidarios.

Dichos Lineamientos definen al contribuyente como la persona física o moral respecto de quien se actualiza el hecho generador de la obligación tributaria y al obligado solidario como la persona física o moral que, sin ser el obligado principal, adquiere las obligaciones y derechos del contribuyente por disposición de las leyes aplicables.²⁶⁰

La PRODECON debe prestar sus servicios exclusivamente, a petición de parte interesada y además de manera gratuita, bajo los principios de probidad, honradez y profesionalismo; sin embargo, tratándose de los de representación para la interposición del Recurso de Revocación o del Juicio Contencioso Administrativo, solo los proporcionará cuando el monto del asunto no exceda de treinta veces la Unidad de Medida y Actualización elevada al año.

Dichos servicios deben prestarse 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.

La atención inicial de los asuntos en materia de orientación, asesoría y consulta, así como de trámite y solución de quejas, reclamaciones y acuerdos conclusivos o cualquier otra que derive de las anteriores, se lleva a cabo por los Asesores.

La función de representación legal y defensa; solo puede ejercerse por los Asesores Jurídicos, que son servidores públicos, que deben ser de reconocida competencia

²⁵⁹ Artículo 2, fracción XXIV.

²⁶⁰ Artículo 2, fracciones XI y XVII.

profesional y honorabilidad, por lo que será necesario que cuenten con experiencia acreditada en materia fiscal por un período continuo de dos años inmediato anterior a su nombramiento.

Además deben ser ciudadanos mexicanos y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos, poseer título y cédula profesional de licenciado en Derecho, o en alguna carrera afín a la materia tributaria, no haber sido condenados 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.

Las solicitudes de servicio a la Procuraduría pueden hacerse de manera presencial, telefónica, por escrito y/o correo electrónico, la cual puede además, recibir información o documentación de los solicitantes por escrito, en forma impresa o electrónicamente.

3.4. Autoridades en relación con las que puede actuar la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

El análisis de las atribuciones de la PRODECON, previstas, entre otras en las fracciones I y II del artículo 5 de su Ley Orgánica, permite concluir que las ejerce respecto de actos de las autoridades fiscales federales.

Conforme a las fracciones antes mencionadas, corresponde a la Procuraduría:

- 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;

La fracción I del artículo 2 de los Lineamientos que regulan el ejercicio de las atribuciones sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, dispone que los Actos de Autoridad son:

A. Cualquier acción u omisión, definitiva o no, que de manera directa o indirecta afecte el interés jurídico o legítimo de quien solicite los servicios de la Procuraduría.

B. Aquellos sobre los que exista peligro inminente en su realización, ya sea porque resulten la consecuencia legal-lógica de los preexistentes, o porque sólo falte que se cumplan determinadas formalidades para que se ejecuten.

C. Los actos futuros, cuya inminencia derive de la acción de la propia Procuraduría, entendiéndose esto, como el apoyo que se dé al contribuyente para provocar el acto de autoridad que, en su caso, será motivo de la prestación de alguno de los servicios antes referidos.

Todo lo anterior, con independencia de que el acto de autoridad provenga de una Autoridad Fiscal o de un particular. Esto resulta trascendente, porque como se observa, dichos Lineamientos, cuyo objeto es interpretar y regular el ejercicio de las atribuciones sustantivas que otorga su Ley Orgánica a la PRODECON, para lograr el desarrollo y mejor desempeño de sus actividades a fin de garantizar y hacer efectivo el derecho de los contribuyentes a recibir justicia en materia fiscal en el orden federal, reconocen que los actos mencionados, pueden ser realizados, aun por autoridades de hecho.

Las Autoridades Fiscales por su parte, son las de carácter federal, las coordinadas y los organismos fiscales autónomos.

El artículo 4 de la Ley Orgánica de la PRODECON, señala que 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.

En concordancia con la definición anterior, el artículo 1 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación, establece que se entenderán como Autoridades Fiscales, a aquellas unidades administrativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del Servicio de Administración Tributaria, de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales que conforme a sus leyes locales estén facultadas para administrar, comprobar, determinar y cobrar ingresos federales, de los órganos administrativos desconcentrados y de los organismos descentralizados que ejerzan las facultades en materia fiscal establecidas en el Código y en las demás leyes fiscales, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Tales autoridades son específicamente, además de los ya mencionados, Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto Nacional del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores, el Servicio de Administración Tributaria, la Comisión Nacional del Agua, las Secretarías de Finanzas de los Estados y la de la Ciudad de México, etc.

Con la finalidad de que la PRODECON, esté en aptitud de ejercer cabalmente sus funciones de defensa de los contribuyentes, la Ley Orgánica de la PRODECON, establece como obligación de las autoridades fiscales federales y los servidores públicos federales, estatales y municipales, la obligación de proporcionarle, la información o documentos que les requiera y la que sea necesaria para el esclarecimiento de los hechos que investigue, en los casos siguientes:

- a) Cuando estén relacionados o posean y estén vinculados con los asuntos de los que la misma conozca.
- b) Por razones de sus funciones o actividades sea útil, al efecto.

Las autoridades y servidores públicos, mencionados, deben atender y enviar puntual y oportunamente, dicha información y documentos, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; asimismo, deben colaborar dentro del ámbito de su competencia, con las funciones y las actividades de la Procuraduría.

El incumplimiento de las obligaciones mencionadas, dará lugar a la imposición de las sanciones previstas en la Ley aludida y de ser procedente, al fincamiento de responsabilidades administrativas, en término de la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

4. Procedimientos en los que interviene la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, en materia del derecho humano de acceso a la defensa.

El Derecho de Acceso a la Justicia o a la tutela jurisdiccional, como ya se ha dicho, tiene tres etapas, una previa al juicio, a la que corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción y parte del derecho de acción como una especie del de petición dirigido a las autoridades jurisdiccionales y que motiva un pronunciamiento por su parte.

La segunda de esas etapas, es la judicial que comprende desde el inicio del procedimiento de que se trate, hasta la última actuación en el mismo.

La tercera etapa del ejercicio de ese derecho, corresponde a la fase de ejecución de las resoluciones que se dicten en la segunda, a fin de que sean realmente efectivas.

La PRODECON tiene facultades para representar legalmente a los contribuyentes ante las autoridades fiscales, en recursos administrativos y juicio contencioso administrativo, así como para llevar a cabo los actos previos a la promoción de los mismos, por lo que debe concluirse que le compete intervenir en la primera de las etapas del derecho a la impartición de justicia, esto es en aquella relativa al ejercicio, por parte de los contribuyentes, con la representación de la misma, de su derecho de acceso a la defensa que corresponde a la primera vertiente de ese derecho, como lo ha señalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación.²⁶¹

Cuando la PRODECON, interviene en representación de los contribuyentes y en su caso de los obligados solidarios, en la interposición de recursos administrativos o

²⁶¹ Op. Cit. p.245

en juicios contencioso-administrativos, le corresponde formal y materialmente, ser garante de su derecho de acceso a la defensa, a través del ejercicio de las funciones que le competen.

Esas funciones pueden dividirse en dos, las primeras, pueden considerarse de naturaleza preliminar y las segundas, relativas a la promoción y trámite de dichos medios de defensa, que debe ejercer, para lograr que la decisión que emitan los órganos encargados de resolverlos sea favorable a los contribuyentes.

4.1. Asesoría

Las funciones que de manera previa o preliminar ejerce la PRODECON, para garantizar el derecho de acceso a la defensa de los contribuyentes y responsables solidarios, son de Asesoría, las cuales tienen su fundamento en los artículos 18-B del Código Fiscal de la Federación y artículo 5, fracción I de la Ley Orgánica de la PRODECON.

El Primero de ellos establece que la protección y defensa de los derechos e intereses de los contribuyentes en materia fiscal y administrativa, estará a cargo de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, a la que corresponde entre otras, la asesoría, de los contribuyentes que soliciten su intervención, en todo tipo de asuntos emitidos por autoridades administrativas y organismos federales descentralizados, así como, determinaciones de autoridades fiscales y de organismos fiscales autónomos de orden federal.

El artículo 5, fracción I de la Ley Orgánica de la PRODECON, dispone por su parte que:

“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”.

Dicho servicio, como lo señala el Manual de Organización General²⁶² de la PRODECON, debe ser de calidad, pero sobre todo como lo prevé el artículo 4 de su Estatuto, bajo los principios de probidad, honradez y profesionalismo.

4.1.1. Concepto

La ASESORÍA es aquella función que tiene por objeto atender y desahogar las solicitudes de los contribuyentes respecto de Actos de Autoridad que los involucren; ofreciéndoles, en su caso, alternativas de solución a la problemática planteada y explicándoles su alcance jurídico (artículo 20 de los Lineamientos que regulan el ejercicio de las atribuciones sustantivas de la PRODECON).

Es el primer nivel de atención a los contribuyentes, tiene como objeto atender y desahogar las solicitudes de los contribuyentes respecto de cualquier acción u omisión, que de manera directa o indirecta afecte su interés jurídico o legítimo, la Procuraduría, ofrece alternativas de solución a la problemática planteada y explica el alcance jurídico de aquellos, así mismo comprende la atención a las solicitudes de servicio, en las que se dé apoyo al contribuyente para provocar el acto de autoridad que, en su caso, será motivo de la prestación de algún otro servicio.²⁶³

Dicho en otras palabras, a través del servicio de asesoría el contribuyente expone su problemática derivada del acto de autoridad, sin más formalidad que la de expresar su pretensión.²⁶⁴

Cuando el asunto planteado por el contribuyente es resuelto a través de la asesoría proporcionada y no requiere la prestación de otro servicio de la Procuraduría, el servicio se da por concluido.

²⁶² Objetivos institucionales de la PRODECON.

²⁶³ Manual del docente para la asignatura Procuraduría de la Defensa del Contribuyente Los Derechos de los Contribuyentes y su Defensa, segunda edición, Procuraduría de la defensa del contribuyente, México, 2014, p. 81

²⁶⁴ Idem

4.1.2. Unidad Administrativa competente para prestar el Servicio de Asesoría

La PRODECON presta dicho servicio a través su Subprocuraduría de Asesoría Y Defensa del Contribuyente, la que para ejercer las funciones inherentes al mismo, cuenta con la Dirección General de Orientación y Asesoría al Contribuyente, la cual debe atender, tramitar y clasificar por materia e importancia y solución, las peticiones de asesoría de los contribuyentes, por actos de las autoridades fiscales.

Además debe obtener datos e información para mejorarla, organizar y controlar los expedientes respectivos y archivar la documentación que los contribuyentes acompañen a sus solicitudes de asesoría, cumplir con el proceso de turno de las mismas y participar en reuniones con autoridades administrativas, jurisdiccionales y judiciales, para intercambiar información y concertar acuerdos, para realizar mejor su función de asesoría.

4.1.3. Trámite

De acuerdo con los Lineamientos que regulan el ejercicio de las atribuciones sustantivas de la PRODECON, el servicio de Asesoría inicia en el momento en el que el contribuyente manifiesta su problemática y de ser el caso, entrega la documentación que apoye su solicitud, misma que puede ser presentada por los contribuyentes en cualquier tiempo (Artículo 21).

Dicho servicio que sólo puede ser prestado a petición del solicitante que puede ser un contribuyente, tercero, representante legal o interesado que lo solicite, es a cargo de los asesores, conforme a lo siguiente: ²⁶⁵

1.- La solicitud debe ser atendida y resuelta en el momento en que ésta se presenta, salvo que, a consideración del asesor, requiera de mayor análisis o cuando en virtud del volumen de la documentación presentada no sea posible resolverla en ese momento.

²⁶⁵ Asesoría y Consulta. Disponible en: <https://www.prodecon.gob.mx/index.php/home/p/asesoria-y-consulta>

2.- El asesor puede recabar de ser necesario, la información y documentación adicional o faltante para el mejor análisis y desahogo del asunto.

3.- Realizada la evaluación del asunto, el asesor puede remitir el asunto a la Unidad Administrativa competente de la Procuraduría, informando de ello al solicitante.

4.- Si al momento de solicitar el servicio de Asesoría, el Solicitante no cuenta con la información o documentación indispensable para realizar el análisis del asunto, el Asesor le indicará la que debe proporcionar.

Para brindar el servicio de asesoría, la PRODECON, pone a disposición del contribuyente diversos canales de atención que pueden ser:²⁶⁶

Presenciales.- en esta modalidad, el contribuyente deberá acudir directamente a las oficinas centrales de la Procuraduría ubicadas en Avenida Insurgentes Sur, Número 954, Colonia Insurgentes San Borja, Delegación Benito Juárez, C.P. 03100, Ciudad de México; o bien, a las oficinas de sus Delegaciones en el interior de la República dentro del horario de atención lunes a viernes de 9:00 a 17:00 horas.

Telefónicos.- En la Ciudad de México al teléfono 12 05 9000 y lada sin costo al 01 800 611 0190.

Por escrito.- El planteamiento por escrito podrá ser presentado en Oficialía de Partes de las Oficinas Centrales; o bien, en la Delegación más cercana, ya sea directamente o a través de correo postal, certificado o mensajería, acompañando copia de la documentación relativa al asunto, a fin de que sea analizada y se determine el servicio a proporcionar.

Por Correo electrónico.- La Procuraduría, permite realizar planteamientos a través de correo electrónico a la dirección atencionalcontribuyente@prodecon.gob.mx o directamente a la Delegación, adjuntando la documentación relativa al asunto escaneada en archivo comprimido al correo el cual no deberá superar los 13

²⁶⁶ Ídem

megabytes cuando el o los archivos superen esa capacidad, es posible enviarlos en varios correos para que sea analizada y se determine el servicio a proporcionar.

A través de una Aplicación móvil.- La Procuraduría en consonancia con el progreso tecnológico y para acercar y facilitar a los contribuyentes el acceso a sus servicios, pone también a disposición de estos la aplicación para teléfonos inteligentes y mediante la cual pueden presentar

Por Redes sociales y/o Chat .- con la finalidad de brindar asesoría y orientación en materia fiscal la Procuraduría pone a disposición de los gobernados, el servicio “Prodecon en línea”, el cual es gratuito y responde en tiempo real mediante cibercharla, para acceder a esta, el contribuyente, únicamente deberá ingresar su nombre, correo electrónico y número telefónico, así mismo, pueden consultar y cualquiera de sus Redes Sociales que son: Twitter @ProdeconMexico y en Facebook: PRODECON México.

4.2. Representación legal y defensa

La promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos son en nuestro país, obligaciones de todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias (artículo 1º constitucional).

Para garantizar el Derecho Humano 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 se creó en México a la PRODECON, a la que conforme a la fracción II del artículo 5, de su Ley Orgánica corresponde:

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.

El contenido de dicho precepto, hace concluir que el legislador federal, ha depositado en dicha Institución, la tarea de garantizar, además de su promoción, el respeto y protección del Derecho Humano a la Impartición de Justicia en su vertiente o primera etapa, relativa al Derecho de Acceso a la Defensa.

Ello, a través de la promoción a nombre de los contribuyentes ante las autoridades correspondientes, del Recurso de Revocación, del Juicio Contencioso Administrativo y en su caso del Juicio de Amparo, para lo cual debe ejercer las acciones a que haya lugar y deducir oportunamente y con eficacia, los derechos de los mismos, hasta su total resolución.

4.2.1. Concepto

La Representación Legal y Defensa que lleva a cabo la PRODECON, es el servicio consistente en el patrocinio legal que se otorga al contribuyente u obligado solidario por parte de la PRODECON, en contra de actos de autoridades fiscales, sean de derecho o de hecho.²⁶⁷

Los Actos de Autoridad, son cualquier acción u omisión, definitiva o no, que de manera directa o indirecta afecte el interés jurídico o legítimo de quien solicite los servicios de la Procuraduría, incluidos aquellos actos sobre los que exista peligro inminente en su realización, ya sea porque resulten la consecuencia legal-lógica de los preexistentes, o porque sólo falte que se cumplan determinadas formalidades para que se ejecuten. Así como aquellos actos futuros, cuya inminencia derive de la acción de la propia Procuraduría, entendiéndose esto, como el apoyo que se dé al contribuyente para provocar el acto de autoridad que, en su caso, será motivo de la prestación de alguno de los servicios antes referidos. Ello con independencia de que el acto de autoridad provenga de una Autoridad Fiscal o de un particular.²⁶⁸

²⁶⁷Lineamientos que regulan el ejercicio de las atribuciones sustantivas de la PRODECON, artículo 2, fracciones XXIV y I.

²⁶⁸ Ibidem, fracción I.

4.2.2. Unidad Administrativa competente para prestar el Servicio de Representación Legal y Defensa

Corresponde a la Dirección General de Representación Legal, dependiente de la Subprocuraduría de Asesoría y Defensa Del Contribuyente, de la PRODECON, ejercer las funciones de representación legal y defensa de los contribuyentes.

4.2.2.1. Funciones

Las funciones a cargo de dicha Dirección General, en la materia mencionada consisten en:

- A. Prestar de servicios de representación legal y defensa de los contribuyentes que así lo soliciten, por actos de las autoridades fiscales.
- B. Ejercer las acciones legales y darles seguimiento, tratándose de los recursos administrativos y juicios que se tramiten en representación de los contribuyentes, así como para lograr el cumplimiento o ejecución de las resoluciones y sentencias favorables a los mismos.
- C. Cumplir puntualmente, los plazos y términos aplicables a los procedimientos relativos al Recurso de Revocación, al Juicio Contencioso Administrativo y al Juicio de Amparo, en su caso.
- D. Procurar y proteger individualmente, los intereses de los contribuyentes ante las autoridades que conozcan de los medios de defensa mencionados.
- E. Organizar, controlar expedientes y archivar la documentación que acompañen los contribuyentes a sus solicitudes.
- F. Cumplir el proceso de turno de las solicitudes o asuntos a las unidades administrativas de la Procuraduría.
- G. Certificar tanto documentos, como la veracidad de los hechos en sus actuaciones.
- H. Obtener los datos e información que permitan mejorar los servicios citados.

I. Participar en reuniones con autoridades administrativas, jurisdiccionales y judiciales, para intercambiar información y concertar acuerdos, para realizar mejor sus funciones de representación y defensa de los contribuyentes;

4.2.2.2. Calidad con la que interviene.

En el ejercicio de las funciones en comentario, como lo señalan los artículos 1 y 5, fracción II, de su Ley Orgánica, la PRODECON, actúa como representante legal de los contribuyentes y obligados solidarios, en los Recursos de Revocación o Juicios en los que sean parte.

Dicha representación la obliga como lo prevé el segundo de esos preceptos, a actuar con oportunidad y eficacia en el ejercicio de las acciones y en la defensa de los derechos de dichas personas, hasta su total resolución.

La PRODECON, es el abogado defensor que con la calidad de representante legal actúa ante las autoridades administrativas y jurisdiccionales, de carácter federal, a través de sus Asesores Jurídicos.

Los Asesores Jurídicos, son quienes elaboran, presentan y dan seguimiento, hasta su total resolución, a los recursos administrativos, juicios de nulidad y/o juicios de amparo que procedan para la defensa de los contribuyentes.

4.2.2.3. Obligaciones de la PRODECON y de los solicitantes.

La prestación de servicios de representación legal y defensa, da lugar al cumplimiento de obligaciones, tanto por la PRODECON, como por los contribuyentes a los que se prestan esos servicios.

4.2.2.3.1. Obligaciones a cargo de la Procuraduría.

En materia de la prestación de los servicios de representación legal y defensa, la PRODECON, está obligada a:

1. Prestar el servicio de manera gratuita.

2. Dar a conocer a través de un dictamen jurídico, la estrategia legal necesaria para la defensa de los derechos del contribuyente.
3. Informar el estado procesal que guarda el asunto.
4. Hacer del conocimiento del representado, cuando sea procedente, la forma y términos en que puede suspenderse el Procedimiento Administrativo de Ejecución de los créditos fiscales emitidos en su contra.
5. Patrocinar legalmente hasta la total resolución del asunto, salvo que se actualice alguna causal de terminación anticipada de dichos servicios.
6. Guardar confidencialidad, sobre la información y datos que se le proporcionen.

4.2.2.3.2. Obligaciones a cargo de los solicitantes defendido.

Algunas de las obligaciones a cargo de los contribuyentes o solidarios obligados, cuya defensa se lleve a cabo por la Procuraduría, son:

1. Omitir realizar por sí o por interpósita persona, un tercero ajeno a la Procuraduría gestiones ante la autoridad fiscal u órgano jurisdiccional que conozca de del asunto, sin que previamente haya consultado a su Asesor Jurídico.
2. Asistir a las citas y diligencias que el Asesor Jurídico le indique.
3. Conducirse con verdad en la información y documentación proporcionada.
4. No otorgar poderes ni autorizar a persona alguna en los medios de defensa que la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente patrocina.
5. Estar localizable en los números telefónicos que proporcione al solicitar el servicio de Representación Legal y Defensa.

4.3. Trámite

La **PRODECON** puede fungir como abogada patrona de las personas físicas o morales que presenten su solicitud del servicio con la información que sea necesaria para darle trámite y que no cuenten con un abogado particular.²⁶⁹

El servicio de Representación Legal y Defensa tiene diversas fases en las que es determinante, la labor de los asesores jurídicos.

Inicio. El trámite inicia cuando el Asesor Jurídico recibe el asunto, para realizar las acciones pertinentes hasta su total conclusión.

Para la prestación del servicio, es necesario cubrir los requisitos establecidos en el artículo 28 de los Lineamientos que regulan el ejercicio de las atribuciones sustantivas de la PRODECON.

El primero de esos requisitos consiste en la **presentación de una solicitud**, por parte de:

- a) El contribuyente o representante legal debidamente acreditado
- b) Terceros que no tengan una afectación personal y directa o
- c) Por cualquier persona o grupo de personas que prueben una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea directa o en virtud de su especial situación frente a la norma, tratándose de la promoción del juicio de amparo indirecto.

Para solicitar los servicios de Representación Legal y Defensa de la PRODECON, se requiere proporcionar la siguiente información y documentos:²⁷⁰

- Nombre completo.

²⁶⁹ Artículos 5, fracción II, Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, y 29, fracción I, Lineamientos que regulan las atribuciones sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

²⁷⁰ REPRESENTACIÓN LEGAL Y DEFENSA, disponible en:

<https://www.prodecon.gob.mx/index.php/home/p/representacion-legal-y-defensa>

- Identificación Oficial.
- En su caso nombre del Representante Legal.
- En su caso documento con el que se acredite personalidad (Acta Constitutiva, Poder Notarial, carta Poder, etc.).
- Registro Federal de Contribuyentes.
- Domicilio fiscal.
- Domicilio para oír y recibir notificaciones.
- Teléfono (s) donde pueda ser localizado.
- Correo electrónico (en caso de contar con él).
- Acto o resolución (en caso de contar con él) que sea motivo de la solicitud del servicio de Representación Legal y Defensa.
- Constancias de notificación (en caso de contar con ellas) del acto o resolución que es motivo de la solicitud del servicio.
- En caso de contar con ellos, proporcionar documentos, como son las actas de visita o comprobantes de pago, que estén relacionados con el acto o resolución por el que se solicita el apoyo de PRODECON.

La solicitud de prestación del servicio, se elaborará con base en la información proporcionada por el Solicitante, por el Asesor Jurídico, quien entregará a dicho solicitante, una copia de la misma.

Una vez recibida la solicitud, el Asesor Jurídico, entrevista al Solicitante para confirmar la siguiente información:

A. Que el contribuyente no cuenta con los servicios de un abogado particular que lo represente en el asunto en concreto o que lo haya representado en anteriores instancias administrativas y/o jurisdiccionales.

B. Que el acto u omisión que motiva la prestación del servicio provenga de alguna autoridad fiscal y que sea impugnabile a través del medio de defensa que corresponda, que proceda recurso o medio legal para el cumplimiento de una resolución firme recaída a un recurso administrativo, o de sentencia definitiva emitida por autoridad jurisdiccional o judicial, la entrevista con el Solicitante, podrá llevarse a acabo de manera personal, telefónica o por correo electrónico, debiendo dejar constancia de dicha circunstancia en el expediente respectivo.

Al iniciar el procedimiento de representación legal y con la finalidad de que la defensa sea eficaz, el asesor jurídico puede requerir mayor información y documentación al contribuyente o al solicitante del servicio.

Así mismo, debe comunicar al interesado las consecuencias jurídicas que se originarían en caso de no proporcionarlas.

Si el asunto no es susceptible de ser atendido por la Unidad Administrativa de Representación Legal y Defensa, el Asesor Jurídico debe indicar al Solicitante otras alternativas de solución que puedan hacer menos gravosa su situación fiscal, y según sea el caso, turnar el asunto a la Unidad Administrativa competente.

Una vez obtenida la documentación necesaria, el Asesor Jurídico debe comunicar al contribuyente los alcances de la interposición de los recursos administrativos o medios de defensa que procedan, precisando con claridad los requisitos, plazos y términos establecidos en las disposiciones legales respectivas, así como las consecuencias de no cumplir con lo anterior.

El Asesor Jurídico debe formular un breve proyecto de patrocinio legal, en el cual, hará constar los antecedentes generales del caso, así como la estrategia que recomienda utilizar y los requerimientos probatorios, para la presentación de la demanda o instancia correspondiente, los cuales deben ser autorizados por su superior jerárquico

El servicio de representación legal y defensa termina hasta la total resolución del asunto, y en caso de que la resolución traiga aparejada ejecución, hasta el total

cumplimiento de aquélla. No obstante esto, la Procuraduría, puede dar por terminados sus servicios, sin responsabilidad para ella, entre otros casos, cuando el solicitante o su representante legal:²⁷¹

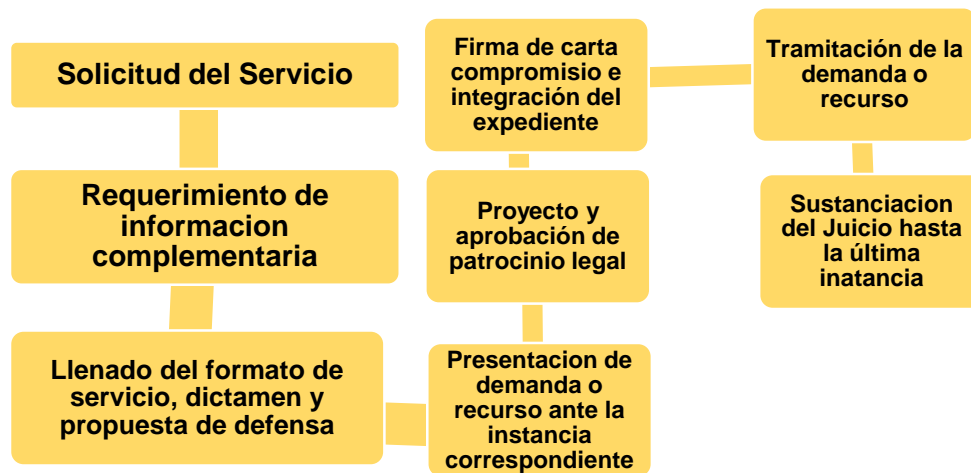
A. Manifiesten por escrito que no tienen interés en que se les siga prestando el servicio.

B. Presenten documentación falsa o alterada.

C. Incurran dolosamente en falsedad en los datos proporcionados a la Procuraduría.

D. Cometan actos de violencia o amenazas en contra del personal de la Procuraduría.

El proceso que sigue el servicio que presta la PRODECON, en materia de representación legal, tratándose de la interposición de medios de defensa (Recurso de Revocación o Juicios Contencioso Administrativo y de Amparo), es el que a continuación se ilustra.



4.4. Medios de defensa en los que puede intervenir la PRODECON:

Para asegurar la protección y promoción de sus derechos, el sistema jurídico mexicano establece una serie de instrumentos, mecanismos o medios a los que

²⁷¹ Lineamientos que regulan el ejercicio de las atribuciones sustantivas de la PRODECON, artículo 13

pueden acudir, los contribuyentes, responsables solidarios y terceros que se consideren afectados por actos o resoluciones de autoridades fiscales federales.

Dichos instrumentos son los medios de defensa legalmente establecidos, a los que pueden acudir las personas mencionadas para ejercer su Derecho Humano a la Impartición de Justicia.

Ese derecho tiene tres etapas; la Previa al Juicio; la Etapa Judicial y la Posterior al Juicio y puede ejercerse directamente por los contribuyentes, responsables solidarios o terceros o con la intervención de la PRODECON, como su representante legal y defensora, en los asuntos cuya cuantía no exceda de 30 veces la Unidad de Medida y Actualización, elevada al año (\$882,086.00, para 2018).²⁷²

Para la defensa de las personas mencionadas, la PRODECON, dispone de dos tipos de mecanismos, unos llamados jurisdiccionales y otros conocidos como no jurisdiccionales, los primeros se ejercen en los tribunales y en el ámbito fiscal y son el Juicio Contencioso Administrativo y en su caso, el Juicio de Amparo.

Los mecanismos no jurisdiccionales, son el Recurso de Revocación y la Queja o Reclamación, la cual puede ser considerada como una modalidad de esos mecanismos, aunque debe tomarse en consideración que no es propiamente un medio de defensa, como se verá más adelante.

Cuando la PRODECON, decide que es procedente su intervención e interviene con la representación legal de los contribuyentes, de los responsables solidarios o terceros, promoviendo el Recurso de Revocación, el Juicio Contencioso Administrativo y en su caso, el Juicio de Amparo, lo hace en la primera etapa del ejercicio del Derecho Humano a la Impartición de Justicia o a la en su vertiente de acceso a la defensa que es la Primera Etapa del ejercicio de ese derecho. Esto, a fin de representarlos y defender sus derechos en materia fiscal.

²⁷² Estado de los derechos de los contribuyentes a la luz de las facultades sustantivas de PRODECON, Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, México, 2012, p. 15.

La Etapa Judicial y la Posterior al Juicio, son a cargo de los órganos competentes para resolver dichos medios de defensa, por lo que la PRODECON, solo interviene en ellas, como representante legal, formulando las promociones legalmente establecidas e impulsando el actuar de órganos, a cuyas decisiones queda sometida legalmente.

Dichos órganos pueden ser jurisdiccionales desde el punto de vista formal y material, o jurisdiccionales, desde el punto de vista material, mismos. Estos son denominados por la PRODECON, como administrativos.²⁷³

El patrocinio legal que se otorga al contribuyente y, en su caso, al obligado solidario, ante la autoridad correspondiente, ejerciendo las acciones administrativas y jurisdiccionales a que haya lugar, deduciendo con oportunidad y eficacia los derechos de sus representados, hasta la total resolución de la controversia.

En su Portal Electrónico²⁷⁴ y con el fin de facilitar a los contribuyentes y cualquier otra persona el conocimiento de los medios de defensa en los que puede representarlos legalmente, la PRODECON, señala lo siguiente:

“¿Cuáles son los Medios de defensa que existen en contra los actos de las autoridades fiscales?”

Conforme a las leyes se pueden interponer en contra de los actos o resoluciones de las autoridades fiscales federales los siguientes medios de defensa:

- Recurso de Inconformidad; se presenta ante el IMSS o el INFONAVIT.
- Recurso de Revocación; se presenta ante el SAT y las Autoridades Coordinadas (Secretarías de Finanzas de los Estados).

²⁷³ MEDIOS DE DEFENSA. Disponible en: <https://www.prodecon.gob.mx/index.php/home/cc/difusion/mas-informacion/medios-de-defensa>, consultado el 28 de enero de 2018.

²⁷⁴ REPRESENTACIÓN LEGAL Y DEFENSA. Disponible en: <https://www.prodecon.gob.mx/index.php/home/p/representacion-legal-y-defensa>

- Demanda de Nulidad; se presenta ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
- Demanda de Amparo; se presenta ante los órganos del Poder Judicial de la Federación. Respecto de los plazos para promover los medios de defensa señalados, en dicho Portal señala lo que sigue:

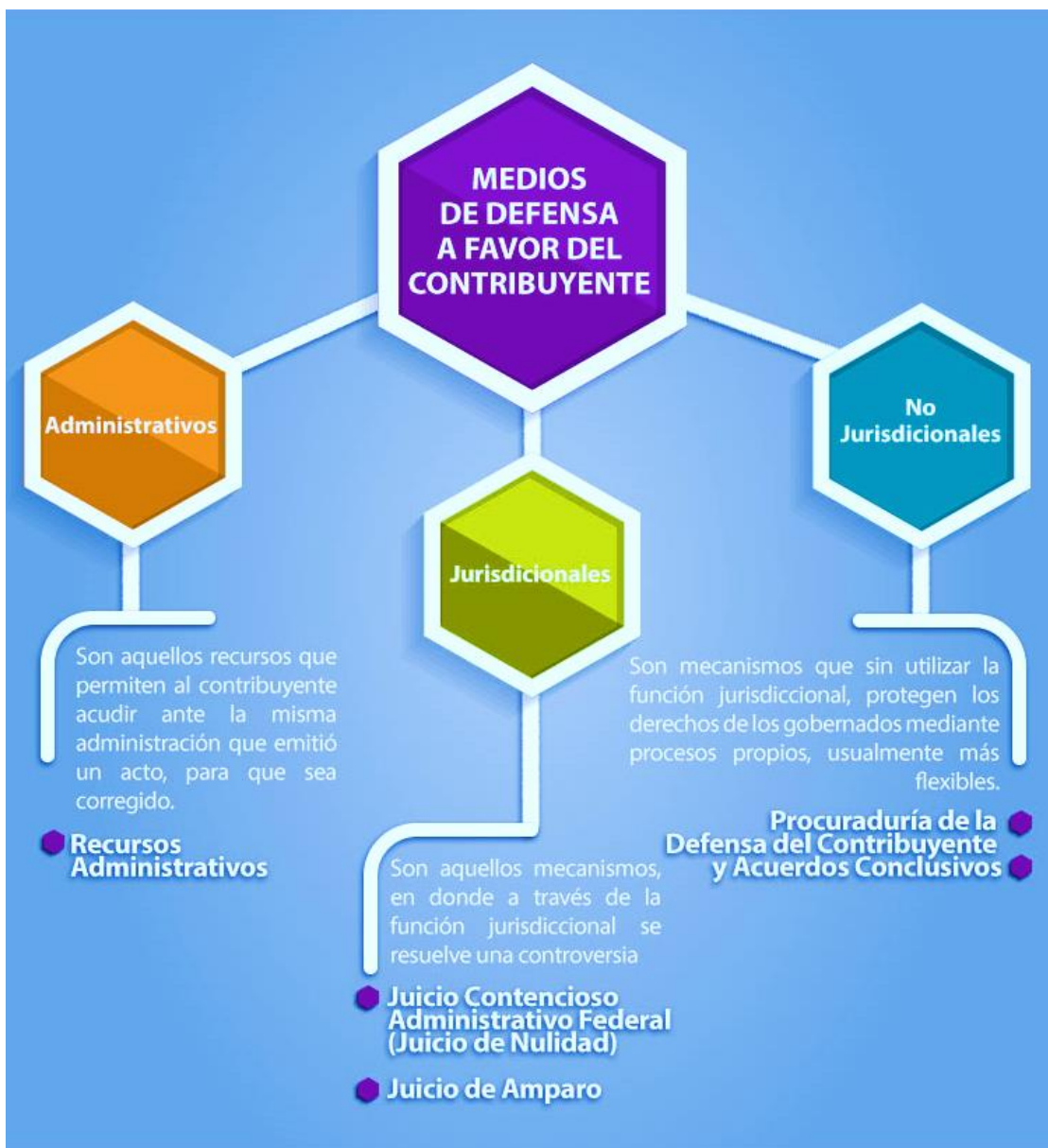
Plazos para presentar los medios de defensa

Por regla general, los plazos para presentar los medios de defensa a partir de que las autoridades fiscales notifican un acto o resolución son los siguientes:

- Para presentar el Recurso de Inconformidad por actos del IMSS o el INFONAVIT, 15 días.
- Tratándose del Recurso de Revocación en contra de actos del SAT o de las Autoridades Coordinadas, 30 días.
- Para presentar la demanda de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por actos de las autoridades fiscales, sin importar si la demanda se tramitará en la vía sumaria, ordinaria, tradicional, en línea o se instrumentará el juicio de resolución exclusiva de fondo, 30 días.

Es importante acudir lo más pronto posible ante **Prodecon** para que recibir asesoría jurídica sobre el acto o resolución entregado por las autoridades fiscales y así poder interponer el medio de defensa que corresponda.

Los medios de defensa en los que interviene la PRODECON, son los que siguen conforme a lo que señala en su Portal Electrónico: ²⁷⁵



²⁷⁵Op. Cit. p.273.

A continuación, se analizan los medios de defensa a que se ha hecho referencia.

4.4.1. Recursos Administrativos

Los contribuyentes que se consideren afectados por actos de autoridades fiscales federales, tienen a su favor la opción de acudir a un medio de defensa no jurisdiccional que es el Recurso Administrativo, en cuya promoción y trámite pueden ser representados por la PRODECON. Esto únicamente cuando así lo soliciten y la cuantía del asunto de que se trate no exceda de 30 veces la Unidad de Medida y Actualización, elevada al año (\$882,086.00, para 2018).

El Recurso Administrativo es un medio de defensa no jurisdiccional, el cual sin ser tramitado y resuelto en el ejercicio de la función jurisdiccional desde el punto de vista formal y material, tiene por objeto analizar y pronunciarse, respecto de la legalidad de los actos o resoluciones de las autoridades administrativas y específicamente, de las fiscales.

El Recurso Administrativo es un medio de defensa de los particulares para impugnar ante la misma Administración Pública, los actos o resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida.

Dicho recurso es un medio de control interno de legalidad que tiene el propósito de que la autoridad revise su actuación para determinar si estuvo o no apegada a derecho, para luego revocar, modificar o confirmar la resolución impugnada, según sea el caso.

4.4.1.2. Recurso de Revocación.

El RECURSO DE REVOCACIÓN puede considerarse un medio no jurisdiccional, ya que no existe un órgano independiente ante el cual se dirime la controversia, sino que es la propia autoridad fiscal que resuelve el recurso, lo que no es propio de la actividad jurisdiccional.²⁷⁶

²⁷⁶ Dorantes Chávez, Luis Felipe y Gómez Marín, Mónica Ekaterin, *Derecho Fiscal*, México, Editorial Patria, 2012, p. 220.

De acuerdo con lo que señala el artículo 117 del Código Fiscal de la Federación, el recurso procede contra:

A. Resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales que:

- Determinen contribuciones, accesorios y aprovechamientos;
- Nieguen la devolución de cantidades que proceda conforme a la ley;
- Dicten las autoridades aduaneras; y
- Cualquier resolución de carácter definitivo que cause agravio al particular en materia fiscal, salvo aquéllas a que se refieren los artículos 33–A (procedimiento de aclaración administrativa), 36 (resoluciones favorables a particulares) y 74 (solicitud de condonación de multas) de este Código

B. Actos de autoridades fiscales que:

- Exijan el pago de créditos fiscales, cuando se alegue que éstos se han extinguido o que su monto real es inferior al exigido;
- Se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución;
- Afecten el interés jurídico de terceros.

Cabe mencionar que actualmente, el Código Fiscal de la Federación establece y regula el Recurso de Revocación Exclusivo de Fondo, el cual como lo señala en su artículo 133-B, puede tramitarse y resolverse conforme al procedimiento especializado que prevé, en contra de resoluciones definitivas que:

- Deriven del ejercicio de las facultades de comprobación a que se refiere su artículo 42, tratándose de requerimientos a los contribuyentes, responsables solidarios o terceros con ellos relacionados, para que exhiban en su domicilio, establecimientos, en las oficinas de las propias autoridades o dentro del buzón tributario, dependiendo de la forma en que se efectuó el requerimiento, la contabilidad, así como que proporcionen los datos, otros documentos o informes que se les requieran a efecto de llevar a cabo su revisión.

- Visitas a los contribuyentes, los responsables solidarios o terceros relacionados con ellos.
- Revisiones electrónicas que se practiquen a los contribuyentes, responsables solidarios o terceros con ellos relacionados, basándose en el análisis de la información y documentación que obre en poder de la autoridad, sobre uno o más rubros o conceptos específicos de una o varias contribuciones.

Debe señalarse que atendiendo a la cuantía de los recursos que puede promover la PRODECON, no es materia de su competencia la representación legal en el Recurso de Revocación Exclusivo de Fondo.

4.4.1.3. Recurso de Inconformidad

La PRODECON también puede representar legalmente a los contribuyentes o responsables solidarios en el Recurso de Inconformidad que puede hacerse valer contra actos y resoluciones del Instituto Mexicano del Seguro Social, regulados en la Ley del Seguro Social.

El recurso de inconformidad es el medio de defensa, de revisión jerárquica, mediante el cual se pueden defender los trabajadores o patrones por un acto definitivo emitido por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) que consideren contrario a sus intereses.

4.4.2. Juicio Contencioso Administrativo

El Juicio Contencioso Administrativo forma parte de los medios jurisdiccionales mediante los cuales el contribuyente que se considera insatisfecho con una resolución del recurso administrativo promovido o por verse afectado por actos de la autoridad, decretos y acuerdos de carácter general, puede demandar la nulidad

del acto ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, este medio, procede en contra de las resoluciones siguientes: ²⁷⁷

- a) Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación.
- b) Las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales.
- c) Las que causen agravio en materia fiscal distinto al que se refieren los puntos anteriores, y acuerdos generales auto aplicativos diversos a los reglamentos.
- d) Multas por infracciones a normas administrativas federales.
- e) Pensiones y prestaciones sociales en materia de militares y civiles cuando sean a cargo del erario federal o del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- f) Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

4.4.3. Juicio de Amparo

El Juicio de Amparo es un medio jurisdiccional de control constitucional por el que una persona acude ante un órgano judicial para reclamar un acto de un órgano del Estado o una ley, cuando siente que vulneran sus derechos fundamentales, en este caso, como contribuyente.²⁷⁸

El Juicio de Amparo, en razón de los actos que se reclamen de las autoridades que los emitan, al considerarlos contrarios a los Derechos Humanos de los contribuyentes, responsables solidarios o terceros, puede ser Directo o Indirecto.

²⁷⁷ Lo que todo contribuyente debe saber, la defensa del contribuyente, PRODECON, disponible en http://www.prodecon.gob.mx/Documentos/Cultura%20Contributiva/publicaciones/defensa-del-contribuyente/files/downloads/todo_loq_contribuyente_julio27%5B4%5D.pdf

²⁷⁸ Idem

EL Juicio de Amparo Directo procede contra sentencias definitivas y resoluciones respecto de las cuales no se permite ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificadas o revocadas.

EL Juicio de Amparo Indirecto procede contra:

- Leyes federales, tratados internacionales, constituciones de las entidades federativas, reglamentos, decretos o acuerdos; actos u omisiones de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativas o del trabajo; actos, omisiones o resoluciones provenientes de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio (cuando la resolución sea definitiva o los actos sean de imposible reparación).
- Actos de tribunales realizados fuera de juicio o después de concluido.
- Actos de imposible reparación dentro de juicio.
- Actos dentro o fuera de juicio que afecten a personas extraña

Juicio de Resolución Exclusiva de Fondo

- El Juicio de Resolución Exclusiva de Fondo, es un medio de defensa que surge como una variante del juicio contencioso administrativo,
- De acuerdo con el artículo 58-16 de la LFPCA, este juicio, es una opción que se ejerce a petición de parte y versa únicamente sobre la impugnación de resoluciones definitivas que deriven del ejercicio de las facultades de comprobación y que la cuantía del asunto sea mayor a doscientas veces la Unidad de Medida y Actualización, elevada al año, vigente al momento de emisión de la resolución combatida.
- Tiene como principal característica que se rige bajo los principios de oralidad y celeridad, al no ser estudiados los argumentos de forma o vicios en el procedimiento, si no únicamente el fondo del asunto favorece a que los juicios no se prolonguen innecesariamente.
- Este juicio, no será procedente cuando se el recurso administrativo haya sido desechado, sobreseído o se tenga por no presentado. (Art. 58-17 LFPCA).

- Tiene por objeto resolver exclusivamente el fondo de la controversia, entre otros, aquéllos que referidos al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa de las obligaciones revisadas.

5. Instancias no jurisdiccionales

El artículo 5, fracciones III y IX de la Ley Orgánica de la PRODECON, señala que entre las atribuciones de la misma, se encuentra la de:

“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.

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”.

Por su parte, el artículo 69-C del Código Fiscal de la Federación, prevé los Acuerdos Conclusivos, señalando lo siguiente:

“Artículo 69-C. Cuando los contribuyentes sean objeto del ejercicio de las facultades de comprobación a que se refiere el artículo 42, fracciones II, III o IX de este Código y no estén de acuerdo con los hechos u omisiones asentados en la última acta parcial, en el acta final, en el oficio de observaciones o en la resolución provisional, que puedan entrañar incumplimiento de las disposiciones fiscales, podrán optar por solicitar la adopción de un acuerdo conclusivo. Dicho acuerdo podrá versar sobre uno o varios de los hechos u omisiones consignados y será definitivo en cuanto al hecho u omisión sobre el que verse.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, los contribuyentes podrán solicitar la adopción del acuerdo conclusivo en cualquier momento, a partir de que dé inicio el ejercicio de facultades de comprobación y hasta antes de que se les notifique la resolución que determine el monto de las contribuciones omitidas, siempre que la autoridad revisora ya haya hecho una calificación de hechos u omisiones”.

Los Acuerdos Conclusivos deben tramitarse como lo dispone el artículo 69-D, de ese ordenamiento, a través de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

Dichas instancias, se han considerado por la PRODECON, como medios de defensa no jurisdiccionales; sin embargo, del análisis de las disposiciones que las regulan se concluye que no tienen ese carácter.

5.1. Quejas y Reclamaciones.

A diferencia de lo que señala la PRODECON, las Quejas y Reclamaciones, no constituyen medios de defensa, como lo prevén expresamente los tres últimos párrafos del artículo 5, ²⁷⁹ de la Ley mencionada, en los siguientes términos:

Primero: 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

²⁷⁹ 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.

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.

Segundo: 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.

Tercero: Su formulación de quejas y reclamaciones y 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.

Cuarto: Lo anterior debe darse a conocer a los interesados en el acuerdo de admisión de la queja o reclamación.

5.1.1. Concepto

De las Quejas y Reclamaciones la PRODECON ha señalado que “es un procedimiento expedito y ágil que pueden ejercer los contribuyentes que tiene por objeto conocer e investigar los actos de las autoridades fiscales que se estimen violatorios de sus derechos, el cual inicia con la presentación de la Queja de forma presencial, escrita, a través de correo electrónico o mediante el portal de internet de la Procuraduría y puede concluir con una recomendación pública no vinculatoria (no existen medios de coerción para obligar a la autoridad a cumplirla), a través de la

cual se sugieren a la autoridad las medidas correctivas para restituir los derechos de los contribuyentes que fueron vulnerados”.²⁸⁰

5.1.2. Trámite

Las Quejas y Reclamaciones inician con la presentación de una solicitud que puede realizar cualquier persona física o moral o con la remisión del asunto al área de Quejas y son procedentes en contra de cualquier acto emitido por las autoridades fiscales. La queja, resulta improcedente cuando:

- A. No se aporten los datos necesarios para la determinación de la existencia de los hechos objeto de la Queja y Reclamación;
- B. La pretensión del promovente sea la tramitación de recursos o acciones distintas a las de la competencia de la Procuraduría, y
- C. Se actualice alguna otra hipótesis que de acuerdo con las normas sustantivas o de procedimiento aplicables, impidan la tramitación de la queja o reclamación.

La improcedencia de la Queja, debe comunicarse al contribuyente.

La solicitud puede presentarse por escrito, de forma verbal o Internet y en casos urgentes a través de cualquier medio de comunicación.

Si se presenta por medios electrónicos, el solicitante, debe remitir de forma digitalizada el formato correspondiente debidamente llenado, mismo que debe tener la firma del contribuyente o de su representante legal y deberá adjuntar identificación oficial vigente o en su caso, el instrumento que acredite la representación legal.

La presentación de la queja o reclamación 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, caso en el cual la queja para

²⁸⁰ Procedimiento de Queja o Reclamación. Disponible en:
<https://www.prodecon.gob.mx/index.php/home/p/procedimiento-de-queja-o-reclamacion>

efectos de la recomendación, deberá presentarse a más tardar dentro de los 15 días hábiles posteriores a aquel en que surta efectos la notificación del acto o resolución a impugnarse, de lo contrario, se tendrá por no presentada. (Artículo 5, fracciones II y III).

Cuando el contribuyente, presente una queja o reclamación y haga valer agravios o conceptos de impugnación como en un recurso administrativo o en una demanda, se le requerirá a efecto de que en el plazo de tres días precise los términos de su pretensión, señalando en forma concreta las violaciones materia de su queja.

Una vez recibida, el servidor público al que se le turne, informará al Solicitante de manera clara y precisa en qué consiste el procedimiento, los plazos y términos del mismo y cuáles son los tipos de acuerdos con los que puede concluir.

Cuando el contribuyente comparezca personalmente a las oficinas de la Procuraduría, se podrá informar en el propio acto si la queja o reclamación corresponde de manera ostensible a la competencia de la Procuraduría, o bien, cuando ésta sea notoriamente improcedente, será rechazada de inmediato.

La presentación de la queja o reclamación 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, caso en el cual la queja para efectos de la recomendación, deberá presentarse a más tardar dentro de los 15 días hábiles posteriores a aquel en que surta efectos la notificación del acto o resolución a impugnarse, de lo contrario, se tendrá por no presentada.

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 no subsana la omisión requerida, se tendrá por no presentada, el quejoso podrá hacer las precisiones correspondientes dentro de los 3 días posteriores a que surta efectos la notificación.

Dentro de los tres días siguientes a la presentación de la queja o reclamación, cuando esta resulte procedente o habiéndose cumplido los requisitos omitidos, se emitirá auto de admisión, 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.

Para el trámite de la queja o reclamación, cuando se requiera una investigación, la Procuraduría tendrá las siguientes atribuciones:

A. 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.

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.

B. Efectuar todas las demás acciones que conforme a derecho juzgue convenientes para el mejor conocimiento del asunto y acreditamiento de las quejas o reclamaciones.

Las pruebas que se presenten, serán valoradas en su conjunto, de acuerdo con los principios de valoración de la prueba en los términos del artículo 130 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, que estarán fundamentadas exclusivamente en la documentación y pruebas que obren en el propio expediente.

La naturaleza de la recomendación se prevé en los artículos 25 y 27 de la Ley Orgánica de la PRODECON, que señala que la misma:

- **Será pública.**
- **No tendrá carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirija, por lo que queda a su arbitrio, decidir si la acepta o no, lo que debe informar a la PRODECON, dentro de los tres días hábiles siguientes al que surta efectos su notificación.**
- **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.**
- **En su contra no procede ningún Recurso.**
- **Debe referirse a casos concretos.**
- **Las autoridades no podrán aplicarla a otros casos por analogía o mayoría de razón.**

En caso de que la autoridad o el servidor público de que se trate, decidan no aceptar o aceptar parcialmente la recomendación formulada, la Procuraduría promoverá en representación del contribuyente, los recursos administrativos procedentes y en su caso ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el juicio contencioso administrativo, ejerciendo las acciones a que haya lugar, deduciendo con oportunidad y eficacia los derechos de sus representados, hasta su total resolución (artículo 5, fracción II de la Ley Orgánica de la PRODECON).

De aceptarse la recomendación, la autoridad o el servidor público, entregará, dentro de los diez días hábiles siguientes, las pruebas que acrediten que la ha cumplido. Este 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.

La Queja o Reclamación como lo señala expresamente la Ley Orgánica de la PRODECON, **no constituye recurso administrativo ni medio de defensa alguno**; su interposición no afecta o suspende 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 recomendaciones que emite la PRODECON además de no ser vinculantes para las autoridades que hayan sido materia de la QUEJA O RECLAMACIÓN, no son impugnables.

De lo anterior se concluye que por disposición legal, dichas Quejas o Reclamaciones no constituyen medios de defensa.

5.2. Acuerdos Conclusivos

Los Acuerdos Conclusivos que se regulan en los artículos 69-C a 69-H del Código Fiscal de la Federación, son procedimientos alternativos para la regularización de la situación fiscal de los contribuyentes.

Dichos acuerdos, que se tramitan por los contribuyentes, a través de la PRODECON, no constituyen medios de defensa, por tener su antecedente o base para ser suscritos en hechos u omisiones que se señalan en los procedimientos de verificación y que por tanto son meras opiniones, así como en resoluciones provisionales que al tener este carácter carecen de definitividad.

Su finalidad es que la autoridad y el contribuyente lleguen a un acuerdo sobre hechos u omisiones detectadas por la autoridad dentro de los actos de fiscalización. La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente tiene una intervención de gran importancia en estos acuerdos, pues además de facilitarlos, sirve como órgano de

vigilancia a efecto de que se lleven a cabo con transparencia y respeto a los derechos del contribuyente.²⁸¹

No obstante lo anterior, debe precisarse que en contra de la determinación que emita la PRODECON, para concluir el trámite, no procede medio de defensa alguno.

Requisitos

Para que el contribuyente, pueda solicitar la adopción del Acuerdo Conclusivo, es necesario que la autoridad revisora, dentro del procedimiento de comprobación, haya consignado alguna calificación sobre hechos u omisiones que puedan entrañar incumplimiento de las disposiciones fiscales.

Este, se trata de un procedimiento no adversarial que implica buena voluntad de las partes (autoridad revisora y contribuyente) que implica por sí misma, una manifestación de la voluntad de ambas partes de llegar a una solución pronta y flexible al incumplimiento de las disposiciones fiscales.

En la adopción de Acuerdos Conclusivos, la Procuraduría interviene en todo momento para cuidar que el procedimiento se desarrolle de manera transparente y se preserve el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a los derechos de los contribuyentes, su actuación se limita a ser intermediaria entre autoridad y contribuyente.

La Procuraduría debe velar en todo momento que al suscribirse el Acuerdo Conclusivo, el contribuyente obtenga el beneficio de condonación de multas.²⁸²

Tal y como lo establece el artículo 107 de los Lineamientos que regulan el ejercicio de las atribuciones sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, es responsabilidad de la misma, a través de su Dirección General de Acuerdos Conclusivos, el registro institucional de los Acuerdos, así como del resguardo y

²⁸¹ Foro Acuerdos Conclusivos , Solución Anticipada de Procedimientos de Fiscalización, PRODECON, México, 2014, pág. 7, disponible en: <https://www.prodecon.gob.mx/Documentos/RelacionesInstitucionales/acuerdos-20012014.pdf>

²⁸² Artículo 106 de los Lineamientos que regulan el ejercicio de las atribuciones sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, publicados en el D.O.F. el 27 de mayo de 2014.

depósito de los documentos con firma autógrafa en los que consten los mismos, debiendo dejar copia certificada de dichos instrumentos en los archivos de la Delegación Regional o Estatal Correspondiente.

5.2.1. Concepto

Un acuerdo conclusivo es aquel que solicita el contribuyente a las autoridades fiscales a través de la PRODECON, en los casos en que no estén de acuerdo con los hechos u omisiones, que puedan entrañar incumplimiento de las disposiciones fiscales y se hagan constar en las en la última acta parcial, en el acta final, en el oficio de observaciones o en la resolución provisional que se formulen por aquellas con motivo de la práctica de los procedimientos de comprobación a que se refiere el artículo 69-C del Código Fiscal de la Federación.

5.2.2. Unidad Competente para tramitarlos.

De acuerdo con lo que establece el artículo 26 del Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, corresponde al Director General de Acuerdos Conclusivos, dependiente de su Subprocuraduría General, ejercer las funciones inherentes a la suscripción de dichos acuerdos, entre las autoridades fiscales y los contribuyentes.

Por su parte, el artículo 107 de los Lineamientos que regulan el ejercicio de las atribuciones sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, señala que es responsabilidad de la misma, a través de su Dirección General de Acuerdos Conclusivos, el registro institucional de los Acuerdos, así como del resguardo y depósito de los documentos con firma autógrafa en los que consten los mismos, debiendo dejar copia certificada de dichos instrumentos en los archivos de la Delegación Regional o Estatal Correspondiente.

5.2.3. Trámite.

El trámite para la adopción de los Acuerdos Conclusivos, inicia con una solicitud de adopción del acuerdo conclusivo, que debe presentarse ante la PRODECON, en cualquier momento, a partir de que dé inicio el ejercicio de facultades de comprobación y hasta antes de que se le notifique al sujeto obligado, la resolución que determine el monto de las contribuciones omitidas, siempre que la autoridad revisora ya haya hecho una calificación de hechos u omisiones.

En dicha solicitud que es el escrito inicial, y da lugar a la suspensión del plazo de que dispone la autoridad para concluir el procedimiento de comprobación, hasta en tanto se notifique la conclusión del trámite para la suscripción del acuerdo, el contribuyente deberá señalar los hechos u omisiones que se le atribuyen con los cuales no esté de acuerdo, expresando la calificación que, en su opinión, debe darse a los mismos, y podrá adjuntar la documentación que considere necesaria.

Una vez que recibe la solicitud, la Procuraduría debe requerir a la autoridad revisora para que, en un plazo de veinte días, contado a partir del requerimiento, manifieste:

- Si acepta o no los términos en que se plantea el Acuerdo Conclusivo
- En caso de que no los acepte, los fundamentos y motivos que sustenten esa negativa; o
- Los términos en que procedería la adopción del Acuerdo.

Una vez que acusa recibo de la respuesta de la autoridad fiscal, la Procuraduría cuenta con un plazo de veinte días para concluir el procedimiento, pudiendo para mejor proveer a la adopción del acuerdo conclusivo, convocar a mesas de trabajo, promoviendo en todo momento la emisión consensuada del acuerdo entre autoridad y contribuyente. La conclusión del procedimiento debe notificarse por dicha Procuraduría a las partes.

La suscripción del Acuerdo Conclusivo, da derecho al contribuyente, por única ocasión, a la condonación del 100% de las multas; en la segunda y posteriores

suscripciones aplicará la condonación de sanciones en los términos y bajo los supuestos que establece el artículo 17 de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente, pero sin que el contribuyente tenga derecho a devolución o compensación alguna.

El artículo 69-H del Código Fiscal de la Federación, señala expresamente que:

A. En contra de los acuerdos conclusivos alcanzados y suscritos por el contribuyente y la autoridad no procederá medio de defensa alguno; cuando los hechos u omisiones materia del acuerdo sirvan de fundamento a las Resoluciones de la autoridad, los mismos serán incontrovertibles. Los Acuerdos de referencia sólo surtirán efectos entre las partes y en ningún caso generarán precedentes.

B. Las autoridades fiscales no podrán desconocer los hechos u omisiones sobre los que versó el acuerdo conclusivo, ni procederá el juicio de lesividad, salvo que se compruebe que se trate de hechos falsos.

Al no ser los actos materia de adopción de un acuerdo conclusivo, actos de autoridad que sean definitivos desde el punto de vista jurídico y por tanto no ser impugnables, debe concluirse que dicha solicitud no constituye medio de defensa.

En todo caso, tales acuerdos pueden considerarse Medios Alternos de Solución de Controversias en el ámbito Fiscal, cuya materia son los actos o hechos que pueden considerarse como incumplimientos de obligaciones fiscales, en el procedimiento de verificación y que por ende no son vinculatorios o definitivos para el contribuyente, por no formar parte de una Resolución.

6. Logros de la Procuraduría en materia del derecho de acceso a la defensa.

Recién iniciadas las funciones de la PRODECON, su Titular y dos de sus Subprocuradores, señalaron en la obra principales problemas de los contribuyentes

en el acceso a la justicia fiscal²⁸³, que México enfrentaba en 2011, problemas políticos y sociales, agravados por la situación económica mundial y que además diversos obstáculos impedían adoptar acuerdos en temas fundamentales, como el de las reformas estructurales que se requerían para lograr la consolidación del desarrollo sustentable del país.

También se mencionó que el tema fiscal no escapaba a ese panorama, pues la recaudación tributaria alcanzaba apenas niveles el 11%¹, por lo que nuestro país se situaba muy por debajo del promedio de recaudación de los países integrantes de la Organización para el Desarrollo Económico (OCDE) que era del 34.82%, por lo que era necesario examinar el sistema de leyes fiscales para hacer coincidir la exigencia de fortalecer las finanzas públicas con la generación de confianza en los contribuyentes a través de disposiciones tributarias sencillas y fáciles de cumplir que permitieran al pagador de impuestos advertir en su vida cotidiana que las contribuciones que paga son justas, no sólo porque atienden a su capacidad o potencialidad contributiva sino porque se aplican equitativamente a todos los destinatarios, reconociendo las peculiaridades objetivas en las que determinados grupos socio-económicos de contribuyentes se encuentran.²⁸⁴

Después de lo anterior, se afirmó que en dicha obra, se evaluaría la situación de los contribuyentes en su acceso a la justicia, desde la procedencia de los recursos administrativos hasta el juicio constitucional, para explorar si efectivamente la justicia fiscal está garantizando la igualdad de trato ante la ley en todos los sentidos, sin privilegios ni favores.²⁸⁵

Como resultado de esa evaluación, en la obra citada se concluyó, que:²⁸⁶

“Para los derechos de los contribuyentes resulta fundamental el papel que desempeña la justicia ordinaria y constitucional.

²⁸³ PRINCIPALES PROBLEMAS DE LOS CONTRIBUYENTES EN EL ACCESO A LA JUSTICIA FISCAL Bernal Ladrón de Guevara, Diana Rosalía, Nava Ramírez, Verónica y Sánchez Lemoine, Eduardo. Disponible en: <http://prodecon.gob.mx/Documentos/Documentos%20Basicos/AccesoJusticiaContribuyentesv2.pdf>

²⁸⁴ Idem

²⁸⁵ Op. Cit. 283

²⁸⁶ Idem.

Es igualmente relevante la adopción de medios eficaces que aminoren la judicialización de las controversias surgidas entre el Fisco y los contribuyentes, por lo que los recursos administrativos deben excluir tecnicismos y excesivas formalidades para propiciar el contacto directo entre Administración y contribuyente.

Una acción importante para el efectivo acceso a la justicia fiscal ordinaria la constituyen las medidas tomadas por el TFJFA para abatir los altos números de expedientes con que cuenta, así como los instrumentos procesales y tecnológicos que facilitan la promoción del juicio contencioso; empero, es indispensable revisar la procedencia del juicio sumario para hacer optativa esta vía. Igualmente es de esperarse que pronto el juicio en línea funcione en todas las Salas del TFJFA para que se cumpla con sus verdaderos objetivos.

En cuanto a la justicia constitucional, se advierte la necesidad de que la SCJN delimite el alcance de la política fiscal como herramienta del Estado, pues el trato diferenciado ante situaciones que se estiman similares sin justificación objetiva y razonable, basada en fines extrafiscales distorsiona la eficacia del principio de equidad tributaria que ella misma ha definido como uno de los “valores superiores del ordenamiento jurídico” que sirve de “criterio básico de la producción normativa y de su posterior interpretación y aplicación”.

Finalmente, cabe destacar que si bien la SCJN históricamente fue quien postuló y desarrolló los derechos fundamentales de los contribuyentes a través de la exégesis de las garantías de proporcionalidad y equidad de la materia tributaria, también es cierto que la SCJN ha señalado que hay campos importantes que escapan a ese control constitucional a los que no se les aplican los principios superiores de justicia fiscal.

De esta forma el pronunciamiento de la SCJN afecta los principios de proporcionalidad y equidad, en primer término, cuando sostiene que algunas erogaciones, las denominadas “no estructurales”, son beneficios que discrecionalmente concede el legislador por lo que quedan excluidas del control constitucional, la situación se agrava aún más cuando dentro

de este grupo incorpora gastos vitales para la persona humana como lo son los referentes a honorarios médicos y gastos hospitalarios, así como cuando deja al arbitrio del legislador fiscal la determinación del monto del mínimo vital.

La nueva Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (PRODECON) tiene como misión garantizar el derecho de los contribuyentes a recibir justicia en materia fiscal en el orden federal, de ahí la relevancia de comenzar con este análisis”.

Dichas conclusiones que pueden ser consideradas como la síntesis de los problemas detectados, por la PRODECON, entre otros temas en el relativo al Derecho Humano a la Impartición de Justicia, son el punto de partida del camino emprendido por la misma para defender los derechos de los contribuyentes, lo que ha hecho de manera efectiva, eficaz y comprometida, ganando la confianza de los contribuyentes y de los gobernados en general.

Lo anterior se conoce de la información que en cumplimiento del Principio de Máxima Publicidad de la Información Pública, aparece en su Portal, pero sobre todo de lo que se publica en los medios de comunicación, mismos que sin cuestionar su labor, reseñan lo que ha llevado a cabo en el ejercicio de sus funciones y la realización de sus actividades, las cuales se han ido incrementando con el paso del tiempo.

En el año 2012, la PRODECON informó que a casi siete meses de iniciadas sus actividades había promovido 222 demandas de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y que de los juicios que se iniciaron ante dicho Tribunal, con motivo de la interposición de esas demandas, se habían dictado, a marzo de ese año, 25 sentencias definitivas, lo que representó un 72% de efectividad en el ejercicio de sus funciones en esa materia.²⁸⁷

De dichas sentencias señaló que, cinco se refieren a créditos fiscales cuya existencia no pudo acreditar el Servicio de Administración Tributaria (SAT); otras

²⁸⁷Prodecon destaca juicios ganados por contribuyentes Disponible en <http://www.aztecanoticias.com.mx/notas/finanzas/104098/prodecon-destaca-juicios-ganados-por-contribuyentes>.

cinco a multas por requerimientos de la autoridad fiscal; tres a multas por omisiones de la Declaración Informativa de Operaciones con Terceros (DIOT) y dos a multas relacionadas con la presentación de declaraciones informativas del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y multas relacionadas con las declaraciones de pagos provisionales, por expedir comprobantes sin requisitos fiscales y crédito por concepto de amortizaciones emitidas por el INFONAVIT.²⁸⁸

Respecto de 2013, su Titular señaló que el objetivo de la PRODECON, es la defensa de quienes con sus contribuciones aportan al país y que en ella, se procesan requerimientos, adeudos fiscales, devolución de impuestos, embargos o cartas- invitación, mediante un “servicio de alta calidad, si el litigio no excede 709 mil pesos. Asimismo dijo que a ese año, intervenía en 15 mil asuntos, entre los que se encontraban quejas, por aproximadamente 30 mil millones de pesos y que de los dos mil juicios que tenía registrados, había tenido éxito en un 54% y que la Procuraduría ya había ganado su primer amparo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a favor de pequeños ahorradores que en un año de calendario tenían menos de 100 mil pesos de intereses reales.²⁸⁹

Por lo que se refiere a los logros de la PRODECON EN 2015, se informó que en los primeros nueve meses del año, registró 82 mil 823 servicios por quejas, representación legal y acuerdos conclusivos a favor de los pagadores de impuestos, cifra que supera los 80 mil 297 contabilizados en 2014.²⁹⁰

En el mes de marzo de 2016, la PRODECON dio a conocer que de 2013 a ese año, había ganado el 80% de los juicios que interpuso; que en el caso de los que se habían perdido, esto se debió a que los ciudadanos acuden demasiado tarde, y ya no puede hacerse nada y que los juicios interpuestos, fueron por multas por incumplimiento de

²⁸⁸ FLORES, Leonor. La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (Prodecon) está ganando cada vez más casos en favor de los causantes. El Economista, En <http://imcp.org.mx/areas-de-conocimiento/etica/la-prodecon-esta-ganando-cada-vez-mas-casos-en-favor-de-los-causantes-que-pagan-sus-impuestos>.

²⁸⁹ Prodecon: 54% de juicios, en favor del contribuyente En <http://www.aztecanoticias.com.mx/notas/finanzas/157600/prodecon-54-de-juicios-en-favor-del-contribuyente>.

²⁹⁰ Supera Prodecon atención del 2014. Disponible en:

<http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?id=660588&v=1&po=4&urlredirect=http://www.reforoma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=660588&v=1&po=4>. Fuente Notimex

obligaciones, devoluciones de ISR, créditos fiscales y procedimientos administrativos en materia aduanera.²⁹¹

En el mismo año, el Titular de la Delegación de la PRODECON, con sede en Tamaulipas afirmó que se iniciaron en ese Estado, 250 juicios en contra del Servicio de Administración Tributaria, por la aplicación indebida de un crédito o un embargo, del INFONAVIT y del IMSS, generalmente por el desconocimiento de la cuotas o por la aplicación de multas que el contribuyente considera indebidas y de la Secretaría de Finanzas del Estado, en su calidad de autoridad recaudadora, como auxiliadora del Gobierno federal a través del Convenio de Coordinación Fiscal y que en el 85% de los juicios el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, termina dándole la razón al contribuyente.

Es importante mencionar que la labor de la PRODECON ha sido sobresaliente en todo el país. Ejemplo de esto, es la información que se proporcionó en el sentido de que en Nuevo León, el número de juicios interpuestos en contra de actos del SAT, IMSS e INFONAVIT, ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se incrementó en un 85% en 2015 y que de diciembre de 2012 a 2016, la Procuraduría, había 528 juicios, de los cuales ganó 182, 22 fueron resueltos de manera desfavorable y 324 estaban en trámite.²⁹²

En abril de 2017, la Delegada de la PRODECON en el Estado de Hidalgo, dio a conocer que se habían ganado varios juicios en contra de disposiciones, multas y otras sanciones que impone el SAT de Hidalgo y que el público queda muy agradecido cada vez que se evitan equivocaciones o extralimitaciones de parte de la autoridad fiscal, como fue el caso de una persona a quien se le embargó su propia casa debido a una equivocación y solo por razones de homonimia, es decir que se le confundió con otra persona que sí tenía adeudos fiscales, por lo que se procedió

²⁹¹ Afirma Prodecon que gana el 80 por ciento de juicios a favor de contribuyentes. Disponible en: <https://adnportal.mx/afirma-prodecon-que-gana-el-80-por-ciento-de-juicios-a-favor-de-contribuyentes/> 10 marzo, 2016

²⁹² Díaz, Alicia, Dispara Prodecon juicios en NL, . Disponible en: <http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=773827&md5=b3dbef0d750cb03f587c2e017250c150&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe&po=4>

a incautarle su vivienda, lo que resultaba a todas luces injusto, pues no se trataba de la misma persona.²⁹³

En los primeros siete meses y medio de 2017, de acuerdo con lo que informó la PRODECON, sus servicios se incrementaron en un 42%, respecto al mismo periodo de 2016 y que a seis años de haber entrado en operación, había atendido a un total de 490 mil 367 contribuyentes, “cifra que a nivel mundial también constituye un hito respecto a otros organismos de defensores de contribuyentes en otros países, ya que los supera con amplio margen”.²⁹⁴

La PRODECON también ha obtenido sentencias favorables en asuntos de trascendencia para los contribuyentes, personas físicas. De éstas destaca la que obtuvo en materia de salarios caídos de los trabajadores, en lo concerniente al Impuesto sobre la Renta que debe cubrirse por ese concepto, con lo que logró que se resolviera que deben cubrir cantidades menores a las determinadas por las autoridades. Esto porque dichos salarios son de naturaleza compensatoria y resarcitoria en favor del trabajador derivado de su separación injustificada, y por tanto deben ser tratados para efectos fiscales como una indemnización, por lo que el cálculo del ISR que se debe de pagar por estos ingresos es conforme el procedimiento establecido en el artículo 95 de la Ley de la materia.²⁹⁵

La PRODECON ha refrendado su compromiso social con los más vulnerables. Un claro ejemplo de esto, fue la sentencia de Amparo que obtuvo en 2017, con base en la que consiguió liberar del pago de un crédito fiscal de más de medio millón de pesos a un contribuyente de 85 años de edad, al que se embargó la cuenta bancaria en la que se depositaba su pensión y además tenía depositados los ahorros que había generado, durante toda su vida laboral. La Procuraduría conoció que desde

²⁹³ Rico, José Luis, PRODECON le gana juicios al SAT, Disponible en: <https://www.elsoldehidalgo.com.mx/local/prodecon-le-gana-juicios-al-sat>, 24 de abril de 2017.

²⁹⁴ La Prodecon reporta aumento del 42% en la atención a los contribuyentes en 2017 Disponible en: <http://www.proceso.com.mx/499156/la-prodecon-reporta-aumento-del-42-en-la-atencion-a-los-contribuyentes-en-2017>.

²⁹⁵ PRODECON obtiene sentencia que establece el tratamiento fiscal correcto para los salarios caídos que reciben los trabajadores Disponible en: <https://www.gob.mx/prodecon/articulos/prodecon-obtiene-sentencia-que-establece-el-tratamiento-fiscal-correcto-para-los-salarios-caidos-que-reciben-los-trabajadores>.

1998 el SAT no había llevado alguna gestión de cobro para hacer efectivo el crédito que históricamente ascendía a \$94,483.00, el cual se encontraba prescrito, pues la autoridad había omitido durante más de 15 años, hacer gestiones de cobro para recuperarlo.²⁹⁶

Con base en el ejercicio de sus funciones en materia del Derecho Humano a la Impartición de Justicia en su fase o vertiente del Derecho de Acceso a la Defensa, la PRODECON ha emitido una importante compilación de **CRITERIOS JURISDICCIONALES Y OBTENIDOS EN RECURSO DE REVOCACIÓN**, la cual actualizada al 24 de noviembre de 2017, puede consultarse en su Portal Electrónico²⁹⁷ y en la cual se puede observar cómo año con año aumenta su número respecto al año anterior, reflejo de la trascendencia e impacto que hoy en día tienen y que a todas luces, va en aumento, tal y como se ilustra en el siguiente cuadro.

Dichos CRITERIOS han sido definidos por la Procuraduría como **“AQUÉLLOS OBTENIDOS POR PRODECON EN SU CARÁCTER DE ABOGADA DEFENSORA DE LOS CONTRIBUYENTES, EN EL EJERCICIO DE LA ATRIBUCIÓN QUE LE CONFIERE EL ARTÍCULO 5, FRACCIÓN II DE SU LEY ORGÁNICA, Y QUE TRASCIENDEN EN BENEFICIO DE LOS DERECHOS DE AQUÉLLOS”**²⁹⁸, se identifican como sigue:

A. **NÚMERO DEL CRITERIO.** Ej. CRITERIO JURISDICCIONAL 1/2014 (

B. **SESIÓN EN QUE SE APROBÓ Y LA FECHA DE LA MISMA.** Ej. Aprobado 1ra. Sesión Ordinaria 24/01/2014.

C. **RUBRO.** Ej. CONDONACIÓN DE MULTAS Y RECARGOS PROVENIENTES DE DEVOLUCIÓN INDEBIDA. INTERPRETACIÓN DEL ÓRGANO JUDICIAL SOBRE LOS ALCANCES DEL INCISO b), DE LA FRACCIÓN I, DEL ARTÍCULO TERCERO

²⁹⁶PRODECON defiende en juicio a un contribuyente de 85 años de edad y lo libera del pago de un crédito fiscal de más de medio millón de pesos. Disponible en: <http://www.emsavalles.com/EX69559/prodecon-defiende-en-juicio-a-un-contribuyente-de-85-anos-de-edad-y-lo-libera-del-pago-de-un-credito-fiscal-de-mas-de-medio-millon-de-pesos> .

²⁹⁷ CRITERIOS JURISDICCIONALES Y RECURSO DE REVOCACIÓN. Disponible en:

http://www.prodecon.gob.mx/Documentos/CriteriosNSAJ/compilacion_criterios_jurisdiccionales_y_recurso_de_revocacion_actualizada.pdf

²⁹⁸ Artículo 5, Fracción II Ley Orgánica

TRANSITORIO DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2013.

D. ANTECEDENTES O BASE JURÍDICA DEL CRITERIO. Ej. “El citado artículo Tercero Transitorio prevé la condonación de créditos fiscales consistentes en: 1) contribuciones federales cuya administración corresponda al Servicio de Administración Tributaria; 2) cuotas compensatorias; 3) actualizaciones y accesorios de ambas y; 4) multas por incumplimiento de las obligaciones fiscales federales distintas a las de pago; por su parte, en el inciso b) de la fracción I de dicha disposición, se contempla la hipótesis de condonación del cien por ciento de recargos y multas que deriven de créditos fiscales respecto de cuotas compensatorias y contribuciones federales distintas a las que los particulares debían retener, trasladar o recaudar, así como las multas por incumplimiento de las obligaciones fiscales federales distintas a las de pago, causadas entre el primero de enero de dos mil siete y el treinta y uno de diciembre de dos mil doce”.

E. CRITERIO: En tal sentido, en criterio del Órgano Judicial que conoció del caso planteado por la Procuraduría, la condonación de recargos y multas a que se refiere el inciso b), fracción I, del citado artículo Tercero Transitorio, procede siempre que dichos accesorios deriven de un crédito fiscal que materialmente constituya la determinación de una contribución adeudada, aunque formalmente se identifique a dicho crédito con el concepto de devolución indebida en exceso o cualquier otra forma de denominación formal.

F. MEDIO DE DEFENSA DEL QUE DERIVA EL CRITERIO. Ej. Juicio de Amparo Indirecto.

G. ÓRGANO JURISDICCIONAL EMISOR DE LA SENTENCIA O RESOLUCIÓN QUE DA ORIGEN AL CRITERIO. Ej. Juzgado de Distrito.

H. AÑO. Ej. 2013.

I. TIPO DE RESOLUCIÓN. Ej. Sentencia firme.

Con base en el ejercicio de sus funciones en materia del Derecho Humano a la Impartición de Justicia en su fase o vertiente del Derecho de Acceso a la Defensa, la PRODECON ha emitido una importante compilación de **CRITERIOS JURISDICCIONALES Y OBTENIDOS EN RECURSO DE REVOCACIÓN**, la cual actualizada al 24 de noviembre de 2017, puede consultarse en su Portal Electrónico²⁹⁹ y en la cual se puede observar cómo año con año aumenta su número respecto al año anterior, reflejo de la trascendencia e impacto que hoy en día tienen y que a todas luces, va en aumento, tal y como se ilustra en el siguiente cuadro.

Criterios emitidos por la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente			
Año	Jurisdiccionales	Obtenidos en Recurso de Revocación	Total anual
2011	0	0	0
2012	0	0	0
2013	0	0	0
2014	31	1	32
2015	35	0	35
2016	40	9	49
2017	65	2	67
Total	171	12	183

7. Perspectivas.

La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, como defensor imparcial de los pagadores de impuestos, procura continuamente el mejoramiento del acceso a la justicia tributaria en beneficio de los contribuyentes, razón por la que dentro de su Programa Institucional 2013-2018, publicado el 16 de mayo de 2014, ha planteado algunos retos y acciones a implementar para mejorar la tutela de los derechos de los contribuyentes, mismas que son:

²⁹⁹ CRITERIOS JURISDICCIONALES Y RECURSO DE REVOCACIÓN. Disponible en:

http://www.prodecon.gob.mx/Documentos/CriteriosNSAJ/compilacion_criterios_jurisdiccionales_y_recurso_de_revocacion_actualizada.pdf

1. Simplificación fiscal

Uno de los retos de la Procuraduría, tiene como firme convicción la mayor recaudación por medio de la reducción de la evasión y la elusión fiscal tal y como se establece en su programa institucional, una de sus metas es trabajar para reducir la renuencia de los contribuyentes a pagar las contribuciones, esto a través de la simplificación de los trámites administrativos para el cumplimiento de aquellas.

En este sentido, la PRODECON, busca que con el servicio de asesoría y consult, los pagadores de impuestos, puedan cumplir con sus obligaciones fiscales por si mismos y sin tener que recurrir a un experto.

2. Judicialización excesiva

La falta de medios alternativos para la búsqueda de soluciones a las controversias derivadas de actos de fiscalización condujo a una excesiva judicialización en materia tributaria, de tal suerte que la PRODECON, busca mediante su función de intermediario, fomentar la utilización de acuerdos conclusivos con los que pretende la efectiva y ágil tributación que permita regularizar a la situación de los contribuyentes.

3. Consolidación de la formalidad

Otra estrategia que ha sido fijada para beneficiar la recaudación y respeto de los derechos de los contribuyentes, es incentivar a quienes se encuentran en la informalidad, para que con su regularización y acceso a la economía formal, el país pueda contar con más ingresos tributarios y beneficiar a quienes lo realicen con seguridad social.

La meta de la Procuraduría es reducir el impacto tributario a los contribuyentes cautivos, quienes soportan la carga impositiva de la recaudación de impuestos y que al ser soportada por una minoría de pagadores, hace que la misma sea

insuficiente e inequitativa, vulnerando así los derechos de quienes cumplen con sus obligaciones en materia fiscal.

4. Fallas del sistema tributario

Existen problemas derivados de la estructura misma del sistema tributario que se traducen en inseguridad jurídica, molestias, afectaciones o vulneración de derechos en perjuicio de todos los contribuyentes, o un grupo o categoría de los mismos.

La PRODECON investiga estas fallas del sistema para buscar la eliminación de prácticas o políticas perjudiciales a los derechos de los contribuyentes, que no pueden ser resueltas por los medios ordinarios de defensa.

Para tales efectos, la Procuraduría cuenta y ejerce sus facultades para emitir recomendaciones y elabora análisis sistémicos con la finalidad de perfeccionar las normas existentes o en su caso crear nuevas leyes más justas, mejor estructuradas y que permitan una recaudación eficiente y eficaz.

5. Respeto y fortalecimiento de los derechos del contribuyente

El acceso a la justicia fiscal necesariamente implica el fortalecimiento progresivo del abanico de derechos de los pagadores de impuestos, para garantizar, proteger y velar por los derechos de los contribuyentes, la PRODECON ejerce puntualmente sus labores de abogado patrono y desde el inicio de sus funciones ha buscado y continua procurando el beneficio de los contribuyentes más vulnerables, un ejemplo a destacar es el reconocimiento y respeto al mínimo vital, que traza la directriz mínima de respeto y protección a los sujetos obligados, que responde a la protección de la dignidad humana que limite el actuar de la autoridad evitando que los contribuyentes sean despojados de la totalidad de sus recursos y queden en imposibilidad de realizar sus actividades o de conservar un estado de bienestar mínimo.

6. Ejercicio de facultades con estricto apego a los derechos del contribuyente

PRODECON considera que la defensa de los derechos humanos de los gobernados es fundamental, por tal motivo, este reto es uno de los más importantes dentro de las perspectivas que la Procuraduría ha mantenido desde su creación, pues es la piedra angular de la labor del Ombudsperson de los contribuyentes.

Es precisamente esta búsqueda del estricto apego a la ley, la que la dota de facultades de defensor fiscal, en este se ubica el derecho humano de audiencia previa de los contribuyentes, es por la que la PRODECON, puede intervenir cuando existen actos de molestia, o transgresiones a los derechos de los contribuyentes por parte de las autoridades fiscales.

Este objetivo es de los más amplios y complejos, el desafío que sume la Procuraduría es el de hacer llegar la justicia a los gobernados que han visto vulnerados sus derechos por algún acto de autoridad y la realiza de forma constante y permanente.

7. Compromiso social.

Por ultimo pero no menos importante, la PRODECON, busca continuar siendo un referente en materia de protección social, capaz de fungir como intermediario entre la gente que necesita de sus servicios y las autoridades, procurando una recaudación fiscal eficiente, un sistema tributario accesible y entendible para todos, que favorezca la utilización de medios alternativos de solución de controversias entre autoridades y contribuyentes, y que reduzca los formalismos en la aplicación de la ley, priorizando en todo momento el respeto y salvaguarda de los derechos fundamentales de los pagadores de impuestos que recurren a sus servicios.

Conclusiones

Primera: El Estado, es un conglomerado humano establecido en un territorio y sometido a un gobierno, que se deposita en un conjunto de personas que deben ejercer el Poder Público, conforme a sus facultades y competencias y con total respeto a los derechos de los gobernados, cuyo ejercicio deben garantizar.

Segunda: El Poder Público o poder de mando es ejercido de diversas formas; en el caso particular del Estado Mexicano, su ejercicio se divide entre tres órganos, que la Constitución denomina Poderes y son, el Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La atribución de funciones expresas a cada uno de estos órganos y su coexistencia, impide y limita la posibilidad de que al ostentar una sola persona o personas el poder absoluto, se llegue al autoritarismo totalitario que vulnere la paz social y el estado de derecho.

Tercera: El Poder Público en nuestro país, se ejerce en los órdenes de gobierno federal, local y municipal e implica el ejercicio de las funciones legislativa, ejecutiva y jurisdiccional; sin embargo, con el transcurso del tiempo se han creado otros órganos a los que se ha investido de facultades, con base en las cuales concurren, sin formar parte de los denominados poderes, al ejercicio del Poder Público. Tal es el caso de los órganos constitucionales autónomos y los no sectorizados.

Cuarta: A pesar de ser una manifestación de la voluntad de la sociedad, el Poder Público, puede en el ejercicio de sus funciones de administración, vigilancia y dirección, transgredir la esfera jurídica de los gobernados. En la actualidad y aparejada a la idea del Estado de Derecho, surge la de la necesidad de contar con un mínimo de derechos que garanticen las libertades y el correcto desarrollo de los individuos. Estas libertades se conocen como derechos fundamentales o derechos humanos.

Quinta: Los derechos humanos son un conjunto de prerrogativas, que se reconocen por nuestra Constitución Política y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo,

origen nacional o étnico, color, religión, lengua, discapacidades, condición social, condiciones de salud, opiniones, preferencias sexuales, 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.

Sexta: La Carta Magna establece, a partir de 2011, tratándose de derechos humanos, que todas las autoridades están obligadas a promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, debiendo el Estado prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones que puedan presentarse, así como que sus normas, se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Séptima: A la PRODECON, que fue creada en 2004, con base en una adición al Código Fiscal de la Federación, como respuesta a la necesidad de que existiera en nuestro país un órgano que se encargara principalmente de la defensa de los intereses de los contribuyentes y otros sujetos obligados, como son los responsables solidarios, frente al actuar de las autoridades fiscales, para dotarlos de una mayor seguridad jurídica y evitar la discrecionalidad y en su caso la arbitrariedad de estas, sobre todo tratándose de aquellos que carecen de recursos económicos, le corresponde ser el OMBUDSPERSON de los mismos y por tanto concurrir ante tales autoridades a garantizar sus derechos, para hacer que se respeten, pero también para promoverlos y protegerlos.

Octava: Para los órganos legislativos, la creación de la PRODECON fue un gran avance en el sistema jurídico mexicano, al fortalecer el Estado de Derecho y el actuar de las autoridades con apego pleno a los principios de legalidad, eficacia y honradez y ser una instancia de fácil acceso para la impugnación por los particulares, de los actos de autoridad en materia fiscal y administrativa, en relación con la que, debido a la complejidad de algunas leyes, se requieren de conocimientos técnicos y especiales para acudir a las instancias jurisdiccionales, lo que garantiza

su seguridad jurídica; especialmente en el caso de los que carecen de recursos para asistirse de un abogado.

Novena: La importancia atribuida a la creación de la Procuraduría, no impidió que pasaran siete años para que iniciara sus funciones, el 1º de septiembre de 2011, lo que se debió a diversas tardanzas y omisiones legislativas, así como omisiones e impugnaciones del Poder Ejecutivo Federal. El Congreso de la Unión emitió el Decreto de aprobación de la Ley Orgánica de dicha Procuraduría, casi año y medio después de que fue creada y lo remitió al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos a fines de junio de 2005, cuyas observaciones dieron lugar a la expedición de un nuevo Decreto, el 26 de abril de 2006, que se publicó el 4 de septiembre de ese año e inició su vigencia al día siguiente, pero dio lugar a la interposición, por el Procurador General de la República de una Acción de Inconstitucionalidad, que fue resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el veintiséis de febrero de 2008, en la que declaró la invalidez de la forma de designación de los Consejeros y la validez del método previsto para la elección del titular de la Procuraduría, siendo hasta el 14 de abril de 2009, cuando para cumplir con dicha sentencia, el Congreso de la Unión emitió el Decreto de reforma correspondiente, que inició su vigencia, el 8 de septiembre de ese año.

Aunque el inicio de las funciones de la Procuraduría, estuvo condicionado a que se designara a su titular con base en la terna que el Presidente de la República debía enviar al Senado, lo hizo hasta abril de 2011, mes en el que se designó a la Primera Procuradora de la Defensa del Contribuyente, quien, al haber sido ratificada en el año 2015, debido a su buen desempeño, sigue en funciones actualmente.

Décima: Las funciones de la PRODECON son de Asesoría y Orientación, Consulta, Representación y Defensa Legal, Quejas y Reclamaciones, Investigación de Problemas Sistémicos, Reuniones con Autoridades Fiscales, Opinión Técnica a petición del SAT, Propuesta de Modificaciones a la Normatividad Interna del SAT y a las Disposiciones Fiscales ante la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, Sancionadora, de Suscripción de Acuerdos Conclusivos y una más que

es trascendente por su transversalidad y es la de Promoción de la Cultura Contributiva.

Décimo Primera: Para el ejercicio de sus funciones, la PRODECON cuenta con su Titular y su Órgano de Gobierno, que conjuntamente son la cabeza de la institución y como tales, dirigen su actuar, así como con sus Delegaciones Regionales y Asesores Jurídicos. De la Titular de la Procuraduría dependen, las Subprocuradurías; General, de Análisis Sistémico y Estudios Normativos, de Asesoría y Defensa del Contribuyente, de Protección de los Derechos de los Contribuyentes, de Cultura Contributiva y Relacionales Institucionales, la Secretaría General, las Delegaciones y los asesores y asesores jurídicos.

Décimo Segunda: Entre los derechos humanos que reconocen nuestra Constitución y los Tratados Internacionales de los que México es parte, se encuentra el Derecho a la Impartición de Justicia o Derecho de Acceso a la Tutela Jurisdiccional, cuyo ejercicio tiene tres etapas o vertientes. La primera es la ETAPA PREVIA AL JUICIO y le corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción y parte del derecho de acción como una especie del de petición dirigido a las autoridades jurisdiccionales y motiva un pronunciamiento de su parte. La segunda que es la ETAPA JUDICIAL, va desde el inicio del procedimiento hasta la última actuación y le corresponden los derechos del debido proceso; la tercera es la ETAPA POSTERIOR AL JUICIO y se identifica con la eficacia de las resoluciones emitidas.

Décimo Tercera: La PRODECON tiene facultades para defender y representar legalmente a los contribuyentes ante las autoridades fiscales, en Recursos Administrativos y Juicio Contencioso Administrativo, así como para llevar a cabo los actos de asesoría previos a la promoción de los mismos, lo que significa que le corresponde intervenir en la primera etapa del Derecho a la impartición de justicia, relativa al ejercicio, por parte de los contribuyentes, con la representación de la misma, de su Derecho de Acceso a la Defensa y ser garante por tanto, de este derecho, ejerciendo las acciones a que haya lugar, deduciendo con oportunidad y eficacia los derechos de sus representados, hasta su total resolución.

Décimo Cuarta: La Dirección General de Orientación y Asesoría al Contribuyente de la Subprocuraduría de Asesoría y Defensa del Contribuyente y las Delegaciones de la PRODECON, prestan los servicios de asesoría, con la finalidad de atender la problemática en materia fiscal y determinar con base en la información que le proporcionen los solicitantes que pueden ser un contribuyente, tercero, representante legal o interesado, si el asunto de que se trate debe ser materia de un medio de defensa y en consecuencia remitirlo a la Unidad Administrativa competente de la Procuraduría.

Décimo Quinta: Los servicios de defensa y representación legal que debe prestar la PRODECON a los contribuyentes y responsables solidarios, son los relativos a la interposición y trámite hasta su total conclusión, de recursos administrativos ante las autoridades fiscales federales, en el Juicio Contencioso Administrativo, ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa e incluso en el Juicio de Amparo, previa solicitud y de manera gratuita y siempre que el monto del asunto de que se trate, no exceda de treinta veces la Unidad de Medida y Actualización, elevada al año. (\$882,086.00, para 2018). Estos servicios se prestan, a través de la Dirección General de Representación Legal, de la Subprocuraduría de Asesoría y Defensa del Contribuyente y las Delegaciones de la Procuraduría.

Décimo Sexta: La PRODECON ejerce sus funciones de defensa y representación legal, tratándose de actos de 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, que consisten en cualquier acción u omisión, definitiva o no, que de manera directa o indirecta afecte el interés jurídico o legítimo de quien solicite sus servicios; de aquellos sobre los que exista peligro inminente en su realización, ya sea porque resulten la consecuencia legal-lógica de los preexistentes, o porque sólo falte que se cumplan determinadas formalidades para que se ejecuten, así como de actos futuros, cuya inminencia derive de la acción de la propia Procuraduría, entendiéndose esto, como el apoyo que se dé al contribuyente para provocar el acto

de autoridad que, en su caso, será motivo de la prestación de alguno de los servicios antes referidos. La PRODECON puede intervenir también en Juicios de Amparo, sea directo o indirecto.

Décimo Séptima: La PRODECON, también tiene atribuciones para conocer e investigar las quejas de los contribuyentes afectados por los actos de las autoridades fiscales federales por presuntas violaciones a sus derechos, para en su caso, formular recomendaciones públicas no vinculatorias, respecto a la legalidad de los actos de dichas autoridades, así como para tramitar la suscripción de Acuerdos Conclusivos que soliciten los contribuyentes a las autoridades fiscales, cuando no estén de acuerdo con los hechos u omisiones, que puedan entrañar incumplimiento de las disposiciones fiscales y se conozcan con motivo de la práctica de procedimientos de comprobación.

La Queja o Reclamación como lo señala expresamente la Ley Orgánica de la PRODECON, no constituye recurso administrativo ni medio de defensa alguno; su interposición no afecta o suspende 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. Además, las recomendaciones que emite dicha Procuraduría, no son vinculantes para las autoridades, ni son impugnables. De esto se concluye que, por disposición legal, dichas Quejas o Reclamaciones, no constituyen medios de defensa y no forman parte de las funciones de defensa y representación legal de la misma.

Lo mismo sucede con los Acuerdos Conclusivos, pues al quedar sujetos a una solicitud y quedar a la decisión de la autoridad si acepta o no los términos que se plantean y no proceder medio de defensa alguno tanto en contra de dicha negativa, sea parcial o total, como en contra de los acuerdos conclusivos que se hayan suscrito por el contribuyente y la autoridad y que los hechos u omisiones materia del acuerdo que sirvan de fundamento a las resoluciones de la autoridad, sean incontrovertibles, no quedan comprendidos dentro de las citadas funciones de la PRODECON.

Décimo Octava: La PRODECON es una joven institución en el ámbito jurídico nacional, que cumple cabalmente con las funciones que le competen, y en consecuencia, constituye la gran apuesta del Estado mexicano para garantizar y procurar los Derechos Humanos de los contribuyentes más vulnerables, especialmente, en el de acceso a la justicia para quienes más lo necesitan y que en virtud de sus carencias, generalmente no reaccionan ante las transgresiones de sus derechos por no poder acudir con un profesional que ejerza los medios pertinentes para su defensa. Esto se confirma con solo considerar los resultados que ha obtenido en los juicios en que ha intervenido para ejercer la representación y defensa de los contribuyentes, superaban al año 2016, el 80%; además, la PRODECON ejerce sus funciones en todo el país y respecto de contribuyentes que de no ser representados por ella en su defensa, habían quedado imposibilitados de ejercer sus derechos.

Con base en el ejercicio de sus funciones en materia del Derecho Humano a la Impartición de Justicia en vertiente de Derecho de Acceso a la Defensa, la PRODECON ha emitido una importante compilación de Criterios Jurisdiccionales y obtenidos en Recurso de Revocación, que ha obtenido en su carácter de abogada defensora de los contribuyentes, Y que como lo ha señalado, trascienden en beneficio de los derechos de los mismos.

Décimo Novena: En el ejercicio de sus funciones, la PRODECON tiene amplias perspectivas, las cuales consisten como lo ha señalado, en impulsar la simplificación fiscal en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales por los contribuyentes, evitar la judicialización excesiva en materia tributaria; incentivar a quienes se encuentran en la informalidad, para que con su regularización y acceso a la economía formal, el país pueda contar con más ingresos tributarios y beneficiar a quienes lo realicen con seguridad social; investigar las fallas del sistema Tributario para buscar la eliminación de prácticas o políticas perjudiciales a los derechos de los contribuyentes, que no pueden ser resueltas por los medios ordinarios de defensa.

En materia de derechos humanos ha manifestado que continuará procurando el beneficio de los contribuyentes más vulnerables, evitando que sean despojados de la totalidad de sus recursos y queden en imposibilidad de realizar sus actividades o de conservar un estado de bienestar mínimo, pues considera que su defensa es fundamental, por lo que este reto es uno de los más importantes dentro de las perspectivas que ha mantenido desde su creación, al ser la piedra angular de la labor del Ombudsperson de los contribuyentes.

Vigésima: Si bien la limitante que se ha establecido para la PRODECON en cuanto a la cuantía de los asuntos en los que debe intervenir, solo se refiere a sus funciones de representación legal y defensa, es fundamental que limite su actuar a ejercerlas, solamente respecto de los contribuyentes de escasos recursos, al por lo que es conveniente que se abstenga de intervenir en la solución de asuntos, aun cuando solo sea vía conciliación en asuntos de grandes contribuyentes.

BIBLIOGRAFÍA.

Libros.

ACOSTA Romero, Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo: parte general*, Porrúa, México, 2º Edición, 1998

ALEGRE Martínez, Miguel Ángel, *La dignidad de la persona, como fundamento del ordenamiento constitucional español*, México, Universidad de León, 1996

ÁLVAREZ Villagómez, Juan, *PRODECON, El Defensor Fiscal del contribuyente*, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, Colección Fiscal, México, 2013

ANDRADE Sánchez, Eduardo J., *Teoría General del Estado*, 10º reimpresión, México, Oxford University Press, 2012

ARMENTA López, LEONEL Alejandro, *La forma federal de Estado*, 1ra reimpresión, México, UNAM, 2005

ARTEAGA Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, 2ª edición, México, Oxford, 1999

BAQUERIO, Edgard y BUENROSTRO, Báez, *Derecho Civil: Introducción y Personas*, 16ª reimpresión, México, Oxford, 2009

BASAVE Fernández del Valle, Agustín, *Teoría del Estado fundamentos de filosofía política*, Trillas, México, 2002

BRAVO ARTEAGA, Juan Rafael, *Nociones Fundamentales de Derecho Tributario*, 3ra Edición, Legis, Colombia, 2000

BURGOA Orihuela, Ignacio. *El Juicio de Amparo*, 5ª Edición, México, Porrúa, 1966

CARBONELL, Miguel y CARPIZO, Jorge, *Derecho Constitucional*, 3º Edición, México, Porrúa, 2006

CÁRDENAS Gracia, Jaime F., *Una Constitución para la democracia*, México, UNAM, 1996

CARRASCO Iriarte, Hugo, *Los Derechos Humanos de los Contribuyentes*, México, Porrúa, 2017

CARRÉ de Malberg, Raymond, *Teoría General del Estado*, 2a edición, México, Facultad de Derecho UNAM, Fondo de Cultura Económica, 1998

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, *Principios de Derecho Tributario*, Limusa, 5ª Edición, México 2008,

DORANTES Chávez, Luis Felipe y GÓMEZ Marín, Mónica Ekaterin, *Derecho Fiscal*, México, Editorial Patria, 2012

FERNÁNDEZ Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, México, Porrúa, 2006

FERRAJOLI, Luigi, “El principio de igualdad y la diferencia de género”, *Debates constitucionales sobre derechos humanos de las mujeres*, México, Fontamara-SCJN, 2010

FIX- Zamudio, Héctor, *Derecho Constitucional Mexicano*, 3º Edición, México, Porrúa, 2001

FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 32ª Edición, México, Porrúa, 1993

GARCÍA Máynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 61º edición, Porrúa, México, 2009

GONZÁLEZ Uribe, Héctor, *Teoría Política*, 16ª edición, México, Porrúa, 2010

GÜITRÓN Fuentevilla, Julián, *Tratado de Derecho Civil, de las personas jurídicas colectivas*, México, Porrúa, 2015

GUTIÉRREZ y González, Ernesto, *El Patrimonio. El pecuniario y el moral o derechos de la personalidad*, 8ª Edición, México, Porrúa, 2004

LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, 2ª Edición, España, Ariel, 1970

NAVA Negrete, Alfonso, *Derecho Administrativo*, 3ª edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2007

NIKKEN, Pedro, *El Concepto de los Derechos Humanos*, tomo I, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 1994

PLANIOL, Marcel y Ripert, Georges, *Derecho Civil*, trad. Leonel Pereznieta Castro, México, Ed. Pedagógica, 1999

PORRÚA Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, 5º reimpresión, Porrúa, México, 2012

PRIETO Sanchis, Luis, *Estudio sobre derechos fundamentales*, Madrid, Debate, 1990

QUIROZ Acosta, Enrique, *Lecciones de Derecho Constitucional: Segundo Curso*, México, Porrúa, 2002

RAMIREZ García, Hugo Saúl, PALLARES Yabur, Pedro de Jesús, *Derechos Humanos*, México, Oxford, 2011

RODRÍGUEZ Lobato, Raúl, *Derecho Fiscal*, 3ª Edición, México, Oxford University Press, , 2014

SERRA Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, 8º Edición, México, Porrúa, 1977

SERRA Rojas, Andrés, *Teoría del Estado*, 11º Edición, Porrúa, México, 1990

SOTO Pérez, Ricardo, *Nociones de Derecho Positivo Mexicano*, 34º edición, México, Esfinge, 2007

TENA Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, 33ª edición, México, Porrúa, 2000

VALS Hernández, Sergio, MATUTE González, Carlos, *Nuevo Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2004

ZIPPELIUS, Reinhold, *Teoría General del Estado: Ciencia de la política*, 4º edición, México, Porrúa, 2002

Hemerografía

Artículos.

Enriquez Soto, Pedro Antonio, *Régimen constitucional de las entidades federativas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2938/7.pdf>

Artículos periodísticos.

Afirma Prodecon que gana el 80 por ciento de juicios a favor de contribuyentes. Disponible en: <https://adnportal.mx/afirma-prodecon-que-gana-el-80-por-ciento-de-juicios-a-favor-de-contribuyentes/> 10 marzo, 2016

Avanza Prodecon en defensa del contribuyente. Disponible en: www.voltairenet.org/article192625.html.

Cibergrafía

AZTECA

NOTICIAS

<http://www.aztecanoticias.com.mx/notas/mexico/51659/viables-aspirantes-a-nueva-procuraduria-senadores>

Dispara Prodecon juicios en NL, . Disponible en:
<http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=773827&md5=b3dbef0d750cb03f587c2e017250c150&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe&po=4>

GRUPO FORMULA, Notimex, Propone Peña al Senado un periodo más para Diana Bernal en Prodecon,
<http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=490854&idFC=2015>

La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (Prodecon) está ganando cada vez más casos en favor de los causantes. Disponible en *<http://imcp.org.mx/areas-de-conocimiento/etica/la-prodecon-esta-ganando-cada-vez-mas-casos-en-favor-de-los-causantes-que-pagan-sus-impuestos>*

La Prodecon reporta aumento del 42% en la atención a los contribuyentes en 2017 Disponible en: *<http://www.proceso.com.mx/499156/la-prodecon-reporta-aumento-del-42-en-la-atencion-a-los-contribuyentes-en-2017>*

PRODECON defiende en juicio a un contribuyente de 85 años de edad y lo libera del pago de un crédito fiscal de más de medio millón de pesos. Disponible en: *<http://www.emsavalles.com/EX69559/prodecon-defiende-en-juicio-a-un-contribuyente-de-85-anos-de-edad-y-lo-libera-del-pago-de-un-credito-fiscal-de-mas-de-medio-millon-de-pesos>*

Prodecon destaca juicios ganados por contribuyentes Disponible en *<http://www.aztecanoticias.com.mx/notas/finanzas/104098/prodecon-destaca-juicios-ganados-por-contribuyentes>*.

PRODECON le gana juicios al SAT, José Luis Rico, Lunes 24 de abril de 2017. Disponible en: <https://www.elsoldehidalgo.com.mx/local/prodecon-le-gana-juicios-al-sat>

PRODECON obtiene sentencia que establece el tratamiento fiscal correcto para los salarios caídos que reciben los trabajadores Disponible en: <https://www.gob.mx/prodecon/articulos/prodecon-obtiene-sentencia-que-establece-el-tratamiento-fiscal-correcto-para-los-salarios-caidos-que-reciben-los-trabajadores>

Supera Prodecon atención del 2014. Disponible en: <http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?id=660588&v=1&po=4&urlredirect=http://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=660588&v=1&po=4>. Fuente Notimex

UNIRADIO INFORMA, por Agencias, 12 de abril de 2011. Disponible en: <http://www.uniradioinforma.com/noticias/mexico/51902/recibe-senado-terna-para-procurador-de-la-defensa-del-contribuyente.html>

Documentos publicados en internet.

¿Cuáles son los Derechos Humanos?, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, disponible en http://www.cndh.org.mx/Cuales_Son_Derechos_Humanos

“Principios Constitucionales en Materia de Derechos Humanos”, Comisión Estatal de Derechos Humanos, Jalisco, disponible en http://cedhj.org.mx/principios_constitucionales.asp

ANALISIS DE REFORMAS. Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/normativa/analisis_reformas/Analisis%20Reformas/00130029.pdf

COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, PRIMERA COMISIÓN, GOBERNACIÓN, PUNTOS CONSTITUCIONALES Y JUSTICIA,

MIÉRCOLES 25 DE JUNIO DE 2008, GACETA: LX/2SPR-16/16742, disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=cp&mn=4&id=16742>

Cruz Chuchullo, Helio Néstor, *Derechos Humanos: Primera, Segunda, Tercera, Cuarta y Quinta Generación*, disponible en <http://www.heliocruz.pe/2011/12/derechos-humanos-primera-segunda.html>

DICTAMEN 28 de abril de 2005. Disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=fcqDnprGrJAJh0kgCc6ALxBjgqMGWcCdWY/XEPkPLehXFrK26GELQ2mE0hNb5T53qVj/p8Jj4U/YY2H+3XiKPw==>

DICTAMEN A LAS OBSERVACIONES DEL EJECUTIVO, de 4 de agosto de 2005. Disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=fcqDnprGrJAJh0kgCc6ALxBjgqMGWcCdWY/XEPkPLehXFrK26GELQ2mE0hNb5T538599vEVFOxpw+O7rTTUENg==>

DICTAMEN A LAS OBSERVACIONES DEL EJECUTIVO, de 4 de agosto de 2005. Disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=fcqDnprGrJAJh0kgCc6ALxBjgqMGWcCdWY/XEPkPLehXFrK26GELQ2mE0hNb5T538599vEVFOxpw+O7rTTUENg==>

DICTAMEN de 11 de diciembre de 2003. Disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=fcqDnprGrJAJh0kgCc6ALxBjgqMGWcCdWY/XEPkPLehXFrK26GELQ2mE0hNb5T531nMYqld7I2SB+onpGdyYsw==>

DICTAMEN de 25 DE ABRIL DE 2006, Disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=fcqDnprGrJAJh0kgCc6ALxBjgqMGWcCdWY/XEPkPLehXFrK26GELQ2mE0hNb5T537nYm7nakRjXaBs7JycdVEw==>

Dictamen de 25 de abril de 2006, <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=fcqDnprGrJAJh0kgCc6ALxBjgqMGWcCdWY/XEPkPLehXFrK26GELQ2mE0hNb5T537nYm7nakRjXaBs7JycdVEw==>

Dictamen de 26 de abril de 2005. Disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=fcqDnprGrJAJh0kgCc6ALxBjgqMGWcCdWY/XEPkPLehXFrK26GELQ2mE0hNb5T53Xn7/3suE5Cqfk6WAG3AWww==>

DICTAMEN, las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público; y de Estudios Legislativos, Primera, 10 de Diciembre de 2003, Disponible en <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=0ucD2LCACBYFJMtRUjUaXMiwy4bi8WtJyUaDmLk2WdXucmH/r+b4QQGvDNivuPPGF/en+0MPtFsijT4P+QP+Tg==>

Dorantes Díaz, Francisco Javier, La autonomía de gestión. Problemas actuales, Disponible en: <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/44/49-08.pdf>

Foro Acuerdos Conclusivos , Solución Anticipada de Procedimientos de Fiscalización, PRODECON, México, 2014, pág. 7, disponible en <https://www.prodecon.gob.mx/Documentos/RelacionesInstitucionales/acuerdos-20012014.pdf>

LA PROCURADURIA DE LA DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE, INICIO, QUE ES PRODECON, Disponible en: <https://www.prodecon.gob.mx/index.php/home/que-es-prodecon>

Manual del docente para la asignatura Procuraduría de la Defensa del Contribuyente Los Derechos de los Contribuyentes y su Defensa, segunda edición, Procuraduría de la defensa del contribuyente, México, 2014. pág. 74 disponible en

<https://www.prodecon.gob.mx/index.php/home/cc/publicaciones/manual-del-docente>

Naturaleza de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente como Ombudsman, El papel de los Defensores no jurisdiccionales de derechos, disponible en <https://www.prodecon.gob.mx/index.php/home/cc/publicaciones/numero-xi>

Organización de las Naciones Unidas, Principios de París, París, Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, 1993. Disponible en: <https://victormelendezguevara.blogspot.mx/2009/05/los-principios-de-paris-de-1992.html>

PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS, disponible en http://cedhj.org.mx/principios_constitucionales.asp

Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, Que es PRODECON, Órgano de Gobierno, disponible en <https://www.prodecon.gob.mx/index.php/home/que-es-prodecon/og/atribuciones-del-organo-de-gobierno#articulo-16-del-estatuto-organico-de-la-procuraduria-de-la-defensa-del-contribuyente>

Promover el conocimiento y la educación acerca de los derechos humanos, Naciones Unidas. Centro de Derechos Humanos. Serie de Capacitación Profesional, número 4. 1995, disponible en <http://www.amnistiacatalunya.org/edu/2/edu/dh-edu-nnuu.html>

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, A CARGO DEL DIPUTADO LIEV VLADIMIR RAMOS CÁRDENAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN. Disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2011/09/asun_2796428_20110921_1316545779.pdf

SENADO DE LA REPÚBLICA, LXIII Legislatura, Tercer Año de Ejercicio, **Gaceta del Senado. Disponible en:**
<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=54037>

Vázquez, Luis Daniel y Serrano Sandra, “Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica”, en Carbonell Sánchez, Miguel y Salazar Ugarte, Pedro, (coords.) *La Reforma Constitucional de Derechos Humanos: Un nuevo paradigma*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Serie Doctrina Jurídica, núm. 609, 2011, p. 143 (pp. 135 -165) disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3033/7.pdf>

Diccionarios.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Disponible en: <http://dle.rae.es/?id=GjqhajH>

Diccionario Jurídico Mexicano, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (1994) disponible en: http://mexico.leyderecho.org/contribuyente/#Contribuyente_en_Mexico

Diccionario Etimológico, disponible en; <http://etimologias.dechile.net/>

Legislación vigente.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Fiscal de la Federación.

Código Civil Federal.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales

Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente

Ley Orgánica de la Administración Pública

Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Lineamientos que

Ordenamientos Internacionales.

Carta de la Organización de los Estados Americanos

Carta de las Naciones Unidas.

Convención Americana sobre Derechos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1981, disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, disponible en: https://www.colmex.mx/assets/pdfs/2-PIDCP_49.pdf?1493133879

Preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, disponible en: <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

Ferrandino, Álvaro, Acceso a la justicia. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1509/11.pdf>

DICTAMEN , las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público; y de Estudios Legislativos, Primera, 10 de Diciembre de 2003, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=0ucD2LCACBYFJMtRUjUaXMiwy4bi8WtJyUaDmLk2WdXucmH/r+b4QQGvDNivuPPGF/en+0MPtFsjT4P+QP+Tg==>

ASESORÍA Y CONSULTA. Disponible en: <https://www.prodecon.gob.mx/index.php/home/p/asesoria-y-consulta>

Jurisprudencia.

ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS

MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES. Novena Época, Registro 171257, Segunda Sala, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Octubre de 2007, Materia Constitucional, Tesis: 2a./J. 192/2007, Página 209.

CONTROL CONCENTRADO Y DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD. SUS DIFERENCIAS. Décima Época, Registro:2010143. 1a. CCLXXXIX/2015 (10a.). Primera Sala. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 23, Octubre de 2015, Pág. 1647.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD. SU EJERCICIO DEBE SATISFACER REQUISITOS MÍNIMOS CUANDO SE PROPONE EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. Décima Época, Registro: 2008034, Segunda Sala, Jurisprudencia, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I, Materia Común, Tesis: 2a./J. 123/2014 (10a.), Página: 859.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y DE CONVENCIONALIDAD (REFORMA CONSTITUCIONAL DE 10 DE JUNIO DE 2011). Décima Época, Registro 2002264, Primera Sala, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XV, Diciembre de 2012, Tomo 1, Materia Común, Tesis: 1a./J. 18/2012 (10a.), Página: 420.

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. EL MECANISMO RELATIVO DEBE SER ACORDE CON EL MODELO GENERAL DE CONTROL ESTABLECIDO CONSTITUCIONALMENTE, EL CUAL DERIVA DEL ANÁLISIS SISTEMÁTICO DE LOS ARTÍCULOS 1o. Y 133 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Registro 23183; Novena Época; Pleno; Expediente Varios 912/2010 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro I, Octubre de 2011 , Tomo 1, página 313.

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD. CÓMO DEBEN EJERCERLO LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES NACIONALES. Décima Época, Registro: 2000072, Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis: Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro IV, Enero de 2012, Tomo 5, Materia Constitucional, Tesis: III.4o.(III Región) 5 K (10a.), Página: 4320.

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD. CÓMO DEBEN EJERCERLO LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES NACIONALES. Décima Época, Registro: 2000072, Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis: Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro IV, Enero de 2012, Tomo 5, Materia Constitucional, Tesis: III.4o.(III Región) 5 K (10a.), Página: 4320.

CONTROL DIFUSO. RASGOS DISTINTIVOS DE SU EJERCICIO. Décima Época, Registro: 2003523, Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis: Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XX, Mayo de 2013, Tomo 3, Materia Común, Tesis: I.4o.A.18 K (10a.), Página: 1762.

DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA. SUS ETAPAS. Décima Época, Registro 2003018, Primera Sala, Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 1, Materia, Constitucional, Tesis: 1a. LXXIV/2013 (10a.), Pág. 882.

DERECHO DE AUDIENCIA. EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS NO IMPONE AL LEGISLADOR EL DEBER DE CEÑIRSE A UN MODELO PROCESAL ESPECÍFICO PARA SU OBSERVANCIA. Décima Época, Registro: 2002500, Segunda Sala, Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro XVI, Enero de 2013, Tomo 2, Materia Constitucional, 2a. LXXXVII/2012 (10a.),Página: 1685.

DERECHO DE PETICIÓN. PARA EXIGIR A LA AUTORIDAD QUE DÉ A CONOCER SU RESOLUCIÓN AL PETICIONARIO EN BREVE TÉRMINO, ES NECESARIO QUE ÉSTE SEÑALE DOMICILIO PARA TAL EFECTO. Novena Época. Registro: 181149, Segunda Sala. Jurisprudencia. Semanario Judicial de la

Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XX, julio de 2004, p. 248, Jurisprudencia 2a./J.98/2004.

DERECHOS FUNDAMENTALES. CUANDO DE MANERA SUFICIENTE SE ENCUENTRAN PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SE TORNA INNECESARIO EN INTERPRETACIÓN CONFORME ACUDIR Y APLICAR LA NORMA CONTENIDA EN TRATADO O CONVENCIÓN INTERNACIONAL, EN TANTO EL ORDEN JURÍDICO EN SU FUENTE INTERNA ES SUFICIENTE PARA ESTABLECER EL SENTIDO PROTECTOR DEL DERECHO FUNDAMENTAL RESPECTIVO. Décima Época, Registro 2003548, Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XX, Mayo de 2013, Tomo 2, Materia Común., Tesis: I.3o.P. J/1 (10a.), Página: 1221

DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL. Décima Época, Registro 2006224, Pleno, Jurisprudencia, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, Materia Constitucional, Tesis: P./J. 20/2014 (10a.), Página: 202.

DERECHOS HUMANOS. INTERPRETACIÓN CONFORME, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Décima Época, Registro: 2003974, Primera Sala, Tesis: Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXII, Julio de 2013, Tomo 1, Materia Constitucional, Tesis 1a. CCXIV/2013 (10a.), Página: 556.

DERECHOS HUMANOS. OBLIGACIÓN DE RESPETARLOS EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1o., PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Décima Época, Registro: 2008517, Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 15, Febrero de 2015, Tomo III, Materia Constitucional, Tesis: XXVII.3o. J/23 (10a.), Página: 2257.

DERECHOS HUMANOS. OBLIGACIONES CONSTITUCIONALES DE LAS AUTORIDADES EN LA MATERIA. Novena Época, Registro: 160073, Primera Sala, Tesis: Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro IX, Junio de 2012, Tomo 1, Materia Constitucional, Tesis: 1a. XVIII/2012 (9a.), Página: 257.

DERECHOS HUMANOS. REQUISITOS PARA RESTRINGIRLOS O SUSPENDERLOS CONFORME A LOS ARTÍCULOS 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 30 DE LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. Décima Época, Registro: 2003975, Primera Sala, Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXII, Julio de 2013, Tomo 1, Materia Constitucional, Tesis: 1a. CCXV/2013 (10a.), Página: 557.

DIGNIDAD HUMANA. DEFINICIÓN. Décima Época, Registro: 160870, Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro I, Octubre de 2011, Tomo 3, Materia Civil, Tesis: I.5o.C. J/30 (9a.), Página: 1528.

GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES. Novena Época, Registro 172759, Primera Sala, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Abril de 2007, Materia Constitucional, Tesis: 1a./J. 42/2007, Página: 124.

INTERPRETACIÓN CONFORME. NATURALEZA Y ALCANCES A LA LUZ DEL PRINCIPIO PRO PERSONA. Décima Época, Registro 2005135, Primera Sala, Tesis Aislada, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 1, Diciembre de 2013, Tomo I, Materia Constitucional, Tesis: 1a. CCCXL/2013 (10a.), Página: 530.

LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. Novena Época, Registro: 172739, Pleno, Tesis Aislada,

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Abril de 2007, Materia Constitucional Tesis: P. VII/2007, Página: 5.

LEYES LOCALES. EMANAN DEL EJERCICIO DEL PODER SOBERANO DE LOS ESTADOS DE LA UNIÓN. Séptima Época, Registro: 232593, Pleno, Tesis: Aislada, Semanario Judicial de la Federación, Volumen 127-132, Primera Parte, Materia Constitucional, Página: 227.

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. AUNQUE NO INTEGRAN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA, FORMAN PARTE DEL PODER EJECUTIVO EN SENTIDO AMPLIO. Décima Época, Registro: 2002583, Segunda Sala, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro XVI, Enero de 2013, Tomo 2, Materia Constitucional, Tesis: 2a./J. 179/2012 (10a.),Página: 731.

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS. Novena Época, Registro: 172456, Pleno, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Mayo de 2007, Materia Constitucional, Tesis: P./J. 20/2007, Página: 1647.

PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. ES APLICABLE RESPECTO DE LAS NORMAS RELATIVAS A LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS QUE SEAN TITULARES LAS PERSONAS MORALES. Décima Época, Registro 2008584, Pleno, Jurisprudencia, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 16, Marzo de 2015, Tomo I, Materia Constitucional, Tesis: P./J. 1/2015 (10a.), P. 117.

PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. PRESUPUESTOS PARA SU APLICACIÓN. Décima Época, Registro 2009545, Segunda Sala, Tesis Aislada, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 20, Julio de 2015, Tomo I, Materia Constitucional, Tesis: 2a. LVI/2015 (10a.), Página: 822.

PRINCIPIO PRO HOMINE. VARIANTES QUE LO COMPONEN. Décima Época, Registro: 2005203, Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Aislada, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 1, Diciembre de 2013, Tomo II, Materia Constitucional, Tesis: I.4o.A.20 K (10a.), Página: 1211.

PRINCIPIO PRO PERSONA. CRITERIO DE SELECCIÓN DE LA NORMA DE DERECHO FUNDAMENTAL APLICABLE. Décima Época, Registro 2002000, Primera Sala, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 2, Materia Constitucional, Tesis: 1a./J. 107/2012 (10a.), Página: 799.

PRINCIPIOS DE OPTIMIZACIÓN INTERPRETATIVA DE LOS DERECHOS HUMANOS RECONOCIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (UNIVERSALIDAD, INTERDEPENDENCIA, INDIVISIBILIDAD Y PROGRESIVIDAD). ORIENTAN LA INTERPRETACIÓN DE LOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES EN ESA MATERIA Y SON DE INELUDIBLE OBSERVANCIA PARA TODAS LAS AUTORIDADES. Décima Época, Registro: 2003881, Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis: Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXI, Junio de 2013, Tomo 2, Materia Constitucional, Tesis: IV.2o.A.15 K (10a.), Página: 1289.

PRINCIPIOS DE OPTIMIZACIÓN INTERPRETATIVA DE LOS DERECHOS HUMANOS RECONOCIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (UNIVERSALIDAD, INTERDEPENDENCIA, INDIVISIBILIDAD Y PROGRESIVIDAD). ORIENTAN LA INTERPRETACIÓN DE LOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES EN ESA MATERIA Y SON DE INELUDIBLE OBSERVANCIA PARA TODAS LAS AUTORIDADES. Décima Época, Registro: 2001718, Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis: Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XII, Septiembre de 2012, Tomo 3, Materia Constitucional, Tesis IV.2o.A.15 K (10a.), Página: 1946.

PRINCIPIOS DE OPTIMIZACIÓN INTERPRETATIVA DE LOS DERECHOS HUMANOS RECONOCIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (UNIVERSALIDAD, INTERDEPENDENCIA, INDIVISIBILIDAD Y PROGRESIVIDAD). ORIENTAN LA INTERPRETACIÓN DE LOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES EN ESA MATERIA Y SON DE INELUDIBLE

OBSERVANCIA PARA TODAS LAS AUTORIDADES. Décima Época, Registro: 2001718, Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis: Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XII, Septiembre de 2012, Tomo 3, Materia Constitucional, Tesis IV.2o.A.15 K (10a.), Página: 1946.

PRINCIPIOS DE UNIVERSALIDAD, INTERDEPENDENCIA, INDIVISIBILIDAD Y PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. EN QUÉ CONSISTEN. Décima Época, Registro: 2003350, Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIX, Abril de 2013, Tomo 3, Materia Constitucional, Tesis: I.4o.A.9 K (10a.), Página: 2254.

PRINCIPIOS DE UNIVERSALIDAD, INTERDEPENDENCIA, INDIVISIBILIDAD Y PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. EN QUÉ CONSISTEN. Décima Época, Registro: 2003350, Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIX, Abril de 2013, Tomo 3, Materia Constitucional, Tesis: I.4o.A.9 K (10a.), Página: 2254.

SOBERANIA DE LOS ESTADOS, ALCANCE DE LA, EN RELACION CON LA CONSTITUCION. Séptima Época, Registro: 233468, Pleno Tesis: Aislada, Semanario Judicial de la Federación Volumen 40, Materia Constitucional Página: 45

SOFT LAW". LOS CRITERIOS Y DIRECTRICES DESARROLLADOS POR ÓRGANOS INTERNACIONALES ENCARGADOS DE LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES SON ÚTILES PARA QUE LOS ESTADOS, EN LO INDIVIDUAL, GUÍEN LA PRÁCTICA Y MEJORAMIENTO DE SUS INSTITUCIONES ENCARGADAS DE VIGILAR, PROMOVER Y GARANTIZAR EL APEGO IRRESTRICTO A LOS DERECHOS HUMANOS. Décima Época, Registro 2008663, Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis: Aislada, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 16, Marzo de 2015, Tomo III, Materia Constitucional, Tesis: XXVII.3o.6 CS (10a.), Página: 2507.