



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN

LICENCIATURA EN DERECHO

TRABAJO POR ESCRITO QUE
PRESENTA:

ROSA ILIANA FLORES CALIS

TEMA DEL TRABAJO:

“ESTUDIO JURÍDICO DE LA ADICIÓN DEL ARTICULO 18-B AL
CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE CREA LA
PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE”

EN LA MODALIDAD DE
“SEMINARIO DE TITULACIÓN COLECTIVA”
PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO



MÉXICO, ARAGÓN,

NOVIEMBRE 2005



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

GRACIAS A ESTA NOBLE INSTITUCIÓN, ALMA MATER DE GRANDES
PENSADORES, Y FUENTE DE CONOCIMIENTOS PARA EL PAÍS.

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN

POR HABERME RECIBIDO EN SUS AULAS, INCULCÁNDOME VALORES
SOCIALES DE ALTO NIVEL, PARA BENEFICIO DE NUESTRA PATRIA.

A TODOS MIS PROFESORES

EMÉRITOS PROFESIONISTAS DIGNOS DE PERTENECER A LA MÁXIMA
CASA DE ESTUDIOS.

GRACIAS

A DIOS

POR HABERME MANDADO A ESTE MUNDO
POR MIS PADRES Y HERMANA,
Y DEJAR QUE LLEGARA A ESTE MOMENTO, PORQUE
POR TI SOY TODO LO QUE SOY Y PUEDO LLEGAR A SER.

A MIS PADRES

**NATIVIDAD CECILIA CALIS CALDERÓN
RUBÉN FLORES MORENO**

POR EL AMOR Y EL ESFUERZO QUE HAN REALIZADO EN TODOS LOS
ASPECTOS DE MI VIDA, ASÍ COMO ENSEÑARME A HACERLE FRENTE A
LOS PROBLEMAS.

A MI HERMANA

EDITH ROCÍO FLORES CALIZ

POR SER MÍ SOPORTE Y MÍ EJEMPLO EN LA VIDA.

UN AGRADECIMIENTO ESPECIAL A MI TIO:

MAG. JESÚS MARTÍNEZ CALDERÓN

POR HABERME APOYADO EN MI FORMACIÓN ACADÉMICA Y PROFESIONAL
EN ESTA NOBLE PROFESIÓN.

A MIS ABUELAS:

PORQUE SE QUE ESTOY EN SUS PENSAMIENTOS Y
ORACIONES A CADA MOMENTO.

A MIS TIAS Y TIO:

CARMEN, ARACELI Y JORGE.
POR SU APOYO Y CARIÑO.

A MIS PRIMOS:

LUCY, ARA, CYNDY, DEY,
OMAR, ADRIÁN, ANTONIO, ALEJANDRO,
HÉCTOR Y NANCY.

A MIS AMIGOS

NANCY, OSWALDO, HECTOR,
TANIA, MARIANA Y TODOS LOS QUE
NO PUEDO ESCRIBIR POR FALTA DE ESPACIO,
PERO QUE TENGO EN MIS PENSAMIENTOS.

Índice.

Introducción.		1
Capítulo 1.	Antecedentes de la defensa del contribuyente.	2
1.1.	Precedentes internacionales.	2
1.1.1.	España.	3
1.1.2.	Argentina.	6
1.1.3.	Unión europea.	8
1.2.	Precedentes nacionales.	8
1.2.1.	La defensa del contribuyente hasta antes de la creación de Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.	9
Capítulo 2.	Marco conceptual.	11
2.1.	El presupuesto de egresos de la federación.	11
2.1.1.	Clasificación por objeto del gasto.	11
2.2.	La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.	12
2.2.1.	Objetivo.	13
2.2.2.	Su creación.	13
2.2.3.	Sus funciones.	14

2.2.4.	Principios rectores.	14
2.2.5.	Partida presupuestal.	15
2.3.	Derechos del contribuyente.	16
Capítulo 3.	Marco jurídico relacionado.	21
3.1.	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	21
3.1.1.	Artículo 31 fracción IV.	22
3.2.	Código Fiscal de la Federación.	22
3.2.1.	Artículo 18 –B.	23
3.3.	Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.	23
3.4.	Proyecto de iniciativa de Ley que crea al Instituto de Protección al Contribuyente.	26
3.5.	Ley Federal de los Derechos del Contribuyente.	27
Capítulo 4.	La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente como órgano parcial de representación legal en procedimientos contenciosos administrativos ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	32
4.1.	Su dependencia económica de la	32

4.2.	Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Puede hallarse una verdadera representación legal imparcial actor y demandado en juicio.	34
	Conclusiones.	36
	Bibliografía.	39

I. Tema.

Estudio jurídico de la adición del artículo 18-B al Código Fiscal de la Federación que crea la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

II. Objetivo.

El objetivo es estudiar las consideraciones presupuétales a las que se encontrará sujeta, así como colaborar con futuras generaciones de estudiantes de la Licenciatura en Derecho quienes pueden encontrar el desarrollo de su profesión en este organismo de reciente creación.

III. Hipótesis.

La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente fungirá como un órgano parcial de representación legal en procedimientos contenciosos administrativos ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Introducción.

México atraviesa por un sin fin de reformas legislativas, muchas veces ineficaces para la procuración de justicia, sobre todo en materia fiscal, toda vez que debe de adaptarse a la política fiscal en turno, y no así a la realidad económica del país. Ante esta situación, el Legislativo Federal decidió otorgar supuesta seguridad jurídica a los contribuyentes antes, durante y después de haber cumplido con sus obligaciones fiscales, así como tratar de facilitar el camino de los mismos en el calvario contributivo, protegiendo sus derechos mediante un organismo encargado de ello. Es así como se da la adición del artículo 18-B al Código Fiscal de la Federación, en el cual se crea la PROCURADURIA DE LA DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE. Aunque actualmente no se ha dado ningún avance en la ordenación interior de la misma, algo es seguro: que ésta dependerá directamente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como lo hacen otros organismos del mismo género con otras Secretarías de Estado, motivo que da materia a nuestro trabajo de investigación y lo reafirma. ya que se basa en la hipótesis de que la PROCURADURIA DE LA DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE no podrá ejercer debidamente su objetivo de otorgar asesorías legales y representación jurídica ante ningún órgano jurisdiccional encargado de dirimir controversias en materia fiscal (Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), toda vez que la misma no podrá ser actor y demandado al mismo tiempo, ya que lógicamente lo que le interesa a la SHCP es la recaudación.

Capítulo 1.

Antecedentes de la defensa del contribuyente.

Pocos son los precedentes que encontramos en nuestra materia de estudio; la figura de la defensa del contribuyente se conoce desde hace poco tiempo en nuestro país, pese que la materia contributiva sea tan vieja como la propia civilización del hombre. En el presente capítulo estudiaremos los antecedentes más directos que fueron tomados en cuenta para la creación en nuestro país de un organismo encargado de la protección del contribuyente.

1.1. Precedentes internacionales.

Existe una tendencia mundial, de la cual México forma parte, de dotar a los contribuyentes de una mayor seguridad jurídica, simplificar los trámites fiscales y limitar la discrecionalidad de las autoridades fiscales federales en detrimento de los contribuyentes.

Si bien diversos estados latinoamericanos se vienen iniciando en estas instituciones, en los países anglosajones y europeos es en donde se ha alcanzado un gran avance mediante la creación de instituciones autónomas, protectoras de las garantías individuales y los derechos de los contribuyentes.

En México los tribunales administrativos locales ofrecen una representación gratuita, conociendo únicamente de las controversias suscitadas entre la administración pública local y los particulares.

1.1.1. España.

España es nuestro antecedente más directo en relación a instituciones de derecho, por lo mismo es uno de los que tomamos para el presente estudio. Éste saca a la luz jurídica una institución especializada para la protección del contribuyente; por medio del Real Decreto 2458/1996, de 2 de diciembre de 1996, se creó el CONSEJO PARA LA DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE definiéndose de la siguiente manera:

*"El Consejo para la Defensa del Contribuyente aparece así como garante de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones tributarias y se configura como un órgano colegiado, en el cual se pretende dar cabida a todos los sectores sociales relacionados con el ámbito tributario, con el fin de garantizar un mayor acercamiento de la Administración a los ciudadanos"*¹.

El Consejo para la Defensa del Contribuyente se constituye en órgano auxiliar de la Secretaría de Estado de Hacienda, siendo sus miembros nombrados por el Ministro de Hacienda, lo que

¹ Real Decreto 2458/1996 de 2 de diciembre de 1996, Publicado Boletín Oficial de Estado de 21 de diciembre de 1996. Portal del Ministerio de Economía y Hacienda de España, <http://portal.minhac.es/Minhac/home.htm>

puede propiciar, en principio, que su independencia se vea limitada. Por otra parte, el ámbito en que puede actuar este Consejo para la Defensa del Contribuyente es restringido, no sólo porque su actuación se limita a la materia tributaria sino que además dicha actuación se circunscribe a los procedimientos en materia tributaria.

El artículo 2° del Real Decreto enumera las competencias que van a corresponder al Consejo, competencias que pueden ser agrupadas atendiendo a su contenido.

Así, un primer grupo estaría constituido por las relativas a las quejas, reclamaciones y sugerencias de los ciudadanos en relación directa o indirecta al desarrollo de los procedimientos administrativos de naturaleza tributaria.

Sus funciones son, de un lado, recibir tales quejas y verificar su realidad, obteniendo la información necesaria para sugerir la adopción de medidas adecuadas para la solución de los conflictos; y de otro, recibir las sugerencias o iniciativas de los ciudadanos relativas a cualquier mejora de las relaciones con la Administración Tributaria.

También le corresponde asesorar al Secretario de Estado de Hacienda en la resolución de quejas, reclamaciones o sugerencias a solicitud de aquél.

Deberá asesorar a los ciudadanos en el ejercicio del derecho de petición constitucionalizado en los artículos 29 y 77.

Un segundo bloque de competencias responde a unas funciones que pueden calificarse de iniciativa propia, de acuerdo con las cuales podrá el Consejo elaborar propuestas e informes dirigidos a una defensa genérica del contribuyente, ya sea en el ámbito de la regulación de los tributos, ya sea en el de su aplicación.

Goza, además, de una facultad de propuesta al Secretario de Estado de Hacienda de aquellas modificaciones normativas o procedimentales que conduzcan a una mejor defensa de los derechos de los ciudadanos.

Por último, ha de elaborar una memoria anual en la que se refleje un resumen de sus actuaciones. Se remitirá al Secretario de Estado de Hacienda y será sometida al Gobierno, trámite tras el cual se convierte en pública.

A grandes rasgos, esas son las funciones primordiales del órgano español para la defensa de los contribuyentes, pero siempre atendiendo al Real Decreto 1330/2000, de 7 de julio de 2000 conceptualizándolo como a continuación se plasma:

"El Consejo de Defensa del Contribuyente es un órgano asesor de la Secretaría de Estado de Hacienda para la mejor defensa de los derechos y garantías del ciudadano"

*en sus relaciones con la Administración General del Estado, que se regirá en cuanto a sus competencias, composición y funcionamiento por sus normas específicas.*¹²

1.1.2. Argentina.

En Latinoamérica el avance ha sido más lento, pocos son los países que reconocen por separado los derechos que poseen todos aquellos sujetos que son susceptibles a encuadrarse en la hipótesis normativa de la contribución; sin embargo, Argentina - país que ha sido vulnerable a cambios económicos drásticos- se ve en la necesidad de ofrecer a sus contribuyentes seguridad jurídica. Al crear a su Tribunal Fiscal de la Nación, los argentinos depositan dicha garantía en manos de un órgano que dirima controversias que versen entre la administración federal y el contribuyente.

Desprendiéndose del estudio de las normas jurídicas que regulan la protección del contribuyente nos permite afirmar que se encuentran garantizados los principios fundamentales de la defensa en juicio.

La práctica institucional demuestra que existe la necesaria independencia de criterio en los órganos con facultad

² Real Decreto 1330/2000 de 7 de julio de 2000, Publicado en el Boletín Oficial de Estado de 21 de julio de 2000. Portal del Ministerio de Economía y Hacienda de España, <http://portal.minhac.es/Minhac/home.htm>

jurisdiccional, de manera tal que pueden ser reparados los eventuales errores de la administración con toda amplitud.

Pese a la accesibilidad que poseen los contribuyentes para acercarse a los órganos jurisdiccionales que dirimen controversias administrativas y fiscales, dichos órganos se encuentran recargados en sus tareas por lo cual surge demora en la solución de los casos.

En Argentina un problema característico se encuentra en su desenvolvimiento, ya que el acentuado centralismo de sus instituciones entra en conflicto por ser un país con una enorme extensión territorial y una gran diversidad de actividades, desde las primarias de características agrícolas-ganaderas, hasta las más sofisticadas de la tecnología moderna.

Este es, quizá, el mayor reparo que pueda hacerse al organismo, desde que, doctrinariamente y desde el análisis frío de la letra de la ley, puede considerarse que el contribuyente se halla debidamente protegido por una estructura, que si bien es jurisdiccional, tienen los recargos necesarios de independencia con respecto al poder administrador.

Por último, cabe agregar, que al margen de análisis de tipo constitucional no legal, o de naturaleza doctrinaria, la aparición del Tribunal Fiscal de la Nación en el ámbito jurídico Argentina ha significado un factor de decisivo progreso en el desarrollo del derecho tributario argentino, al permitir perfilar nítidamente la

naturaleza y características de las instituciones fiscales, con un mérito que, en última instancia, corresponde a los funcionarios que lo integran, que ha sabido, por encima de las estructuras formales, mantener un independencia de criterio que nos permite calificarlos de jueces en más alto sentido de expresión.

1.1.3. Unión europea.

En la Unión Europea, al igual que en Estados Unidos de Norteamérica, existe la figura del Ombudsman del contribuyente mejor conocido como OBUDSMAN EN MATERIA DE IMPUESTOS, dicho funcionario se maneja con absoluta independencia de los miembros de dicha comunidad, y asumen una relevante función en la atención de quejas y en la participación ante las autoridades fiscales de los países integrantes de la misma, así como en las resoluciones que se acuerden en materia de impuestos y tratados fiscales.

1.2. Precedentes nacionales.

En México -a nivel federal- la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente es pionera, institución especializada para otorgar servicios de orientación y defensa a los contribuyentes; sin embargo, a nivel local ya existen en oficinas alternas que brindan dichos servicios; las cuales pertenecen a los órganos jurisdiccionales y no así a las oficinas de hacienda encargados de la recaudación de los impuestos locales.

1.2.1. La defensa del contribuyente hasta antes de la creación de Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

En el sistema jurídico mexicano ya existen normas que reconozca la garantía de los derechos del contribuyente. El Título III del Código Fiscal de la Federación reglamenta una forma de asistencia a los contribuyentes, conocida bajo el nombre de síndicos del contribuyente, y el Servicio de Administración Tributaria tiene la potestad de definir su programa. La normativa establecida por el Servicio de Administración Tributaria en esta materia, limita a los síndicos en sus labores para los contribuyentes en relación con el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, no así para actuar en su defensa, so pena de que les sea revocado su nombramiento.

Antes de la adición del artículo 18-B al Código Fiscal de la Federación, las controversias que se suscitaban entre la administración pública federal y los particulares, se dirimían en la jurisdicción contencioso-administrativa comprendida en el ámbito fiscal en México, a cargo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativas, institución que tiene más de 65 años al servicio de litigios en estas materias.

Dicha institución no tiene una oficina propia a cargo de la defensa de los contribuyentes, como lo tienen otros órganos jurisdiccionales a nivel local, oficinas donde otorgan asesoría y defensa gratuita ante los problemas que se suscitan entre la

administración pública local en sus funciones de recaudador de impuestos y los contribuyentes. Es el caso de Distrito Federal y Sonora. Únicamente abordaremos la materia federal por ser el ámbito en el que se desenvolverá nuestra Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tiene circunscripciones a su cargo divididas por regiones; cabe señalar que a diferencia del Poder Judicial no cuenta con la infraestructura necesaria para cubrir todos los estados mediante salas regionales; es por ello que las mismas cubren varios estados. La competencia en un sentido jurídico general alude a “una idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar acabo determinadas funciones o actos jurídicos”³. Para el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como su nombre lo indica, es competente de conocer lo relacionado con las materias fiscal y administrativa. La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente será la encargada de velar los derechos de los contribuyentes ante este importante órgano. Lo que se mantiene en duda es la imparcialidad con la cual podrá conducirse.

³ Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, México, 1999. pág. 167.

Capítulo 2.

Marco conceptual

El presente capítulo abordaremos los conceptos básicos que servirán para obtener una mejor comprensión de nuestro tema, así como para poder dilucidar acerca del objetivo del presente trabajo.

2.1. El presupuesto de egresos de la Federación.

El presupuesto de egresos de la federación es aprobado cada año por el Congreso de la Unión; se publica en el diario oficial en algunos de los últimos días hábiles del mes de diciembre del año anterior al que corresponde; en este documento se desglosan para cada ramo y entidad paraestatal el uso del gasto autorizado.

2.1.1. Clasificación por objeto del gasto

La clasificación por objeto del gasto es un listado que ordena e identifica en forma genérica, homogénea y coherente, el nivel de grupos agregados en capítulos, conceptos y partidas, la demanda gubernamental de los recursos, ya sea humanos, materiales, tecnológicos y financieros, provenientes del país como del exterior.

Sus objetivos son mentir los agregados del gasto público, a través de los capítulos respectivos, a efecto de facilitar la planificación e

instrumentación de las decisiones política económica y en particular, de la política fiscal; identificar de manera homogénea, a través de los conceptos de gastos, los diversos recursos humanos, materiales y financieros, necesarias para alcanzar los objetivos y las metas que se establezcan en la programación del presupuesto; identificar en cada partida de gasto, los bienes servicios que el gobierno federal adquiera y facilitar su cuantificación financiera y contable, que sirva de base para las etapas de presupuesto acción, control y evaluación del gasto público.

Su ámbito de aplicación compete a las dependencias del sector central y entidades del sector para estatal. Su estructura se conforma de capítulos, conceptos y partidas.

Lo anterior nos sirve en nuestra materia de estudio para saber cómo es que se designa las partidas presupuestarias tanto internas como externas dentro del organigrama de la secretaría de hacienda y crédito público, toda vez que por iniciativas de ley se ha propuesto que la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente obtenga sus recursos económicos de dicha secretaría directamente.

2.2. La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

El 27 de abril del año 2005, se aprobó en el pleno de la Cámara de Diputados la iniciativa de ley y el 28 del mismo mes y año, en la Cámara de Senadores el proyecto de Decreto de la Ley

Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. La cual entró en vigor el 1° de enero de 2006, al tenor de las siguientes consideraciones:

- Se crea por la necesidad de un órgano especializado en materia tributaria para la tutela de los derechos de los contribuyentes que reduzca el enorme desequilibrio entre las partes de la relación tributaria.
- Es un órgano imparcial e independiente que asesora, auxilia y representa al contribuyente frente a las autoridades fiscales federales en el ejercicio de sus acciones y recursos.
- Busca una mayor transparencia en la actuación de las autoridades fiscales, procurando evitar actos de corrupción y mayor confianza en los contribuyentes a fin de lograr un incremento en la recaudación.

2.2.1. Objetivo.

Se tiene como objetivo principal el fortalecimiento del marco legal para otorgar la mayor seguridad jurídica y facilita a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

2.2.2. Su creación.

El decreto por el que esa reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación publicado en el Diario Oficial de la federación el día 5 de enero de 2004, adicionando muy en especial para nuestro análisis el artículo 18-

B, que actualmente contempla la protección y defensa de los derechos de los contribuyentes, señala que para llevar a cabo la instrumentación de la defensa del contribuyente, es necesaria la creación de un organismo la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

Por aprobación de la Cámara de Diputados con fecha 27 de abril del año 2005, con 354 votos a favor y una abstención, sale a la luz jurídica la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, la cual será la encargada de regular las funciones de dicha procuraduría, como se ha mencionado anteriormente y lo analizaremos más a fondo adelante.

2.2.3. Sus funciones.

En la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente se delimitan las atribuciones que le corresponde a dicha institución; cabe señalar que el nacimiento de esta Procuraduría deviene de la falta de servicios concretos que apoyen al contribuyente en materia federal.

2.2.4. Principios rectores.

Los principios rectores de las modificaciones al Código Fiscal son los siguientes:

- Aumentar la seguridad jurídica y económica del contribuyente

- Avanzar en la simplificación de disposiciones fiscales para facilitar el cumplimiento obligaciones, trámites y procedimientos
- Garantizar una recaudación que combata la elusión y evasión fiscal, y
- Reducir los costos de la recaudación, aumentando la eficiencia de la administración fiscal

2.2.5. Partida presupuestal.

El 18-B del Código Fiscal de la Federación establece a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente como un organismo autónomo, con independencia de criterio operativo, la prestación de servicios será gratuita y sus funciones, alcance y organización se contienen en una ley orgánica respectiva.

Pese a lo anterior, la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente se encontrará subordinada al presupuesto que le asigne la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en primera instancia como lo señala el 2° artículo transitorio de su Ley Orgánica, configurando esto un elemento en contra, ya que sus actuaciones se encontrarán viciadas de parcialidad al no ser un organismo totalmente autónomo.

2.3. Derechos del contribuyente.

Constituyen derechos de los obligados tributarios, entre otros, los siguientes:

a) Derecho a ser informado y asistido por la administración tributaria sobre el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

b) Derecho a obtener las devoluciones derivadas de la normativa de cada tributo y las devoluciones de ingresos indebidos que procedan, con abono del interés de demora previsto en el artículo 26 de esta ley, sin necesidad de efectuar requerimiento al efecto.

c) Derecho a ser reembolsado, del coste de los avales y otras garantías aportados para suspender la ejecución de un acto o para aplazar o fraccionar el pago de una deuda, si dicho acto o deuda es declarado total o parcialmente improcedente por sentencia o resolución administrativa firme, con abono del interés legal sin necesidad de efectuar requerimiento al efecto, así como a la reducción proporcional de la garantía aportada en los supuestos de estimación parcial del recurso o de la reclamación interpuesta.

d) Derecho a utilizar las lenguas oficiales en el territorio de su comunidad autónoma, de acuerdo con lo previsto en el ordenamiento jurídico.

e) Derecho a conocer el estado de tramitación de los procedimientos en los que sea parte.

f) Derecho a conocer la identidad de las autoridades y personal al Servicio de la Administración Tributaria bajo cuya responsabilidad se tramitan las actuaciones y procedimientos tributarios en los que tenga la condición de interesado.

g) Derecho a solicitar certificación y copia de las declaraciones por él presentadas, así como derecho a obtener copia sellada de los documentos presentados ante la Administración, siempre que la aporten junto a los originales para su cotejo, y derecho a la devolución de los originales de dichos documentos, en el caso de que no deban obrar en el expediente.

h) Derecho a no aportar aquellos documentos ya presentados por ellos mismos y que se encuentren en poder de la Administración actuante, siempre que el obligado tributario indique el día y procedimiento en el que los presentó.

i) Derecho, en los términos legalmente previstos, al carácter reservado de los datos, informes o antecedentes obtenidos por la administración tributaria, que sólo podrán ser utilizados para la aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada y para la imposición de sanciones, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros, salvo en los supuestos previstos en las leyes.

j) Derecho a ser tratado con el debido respeto y consideración por el personal al servicio de la Administración tributaria.

k) Derecho a que las actuaciones de la Administración tributaria que requieran su intervención se lleven a cabo en la forma que le resulte menos gravosa, siempre que ello no perjudique el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

l) Derecho a formular alegaciones y a aportar documentos que serán tenidos en cuenta por los órganos competentes al redactar la correspondiente propuesta de resolución.

m) Derecho a ser oído en el trámite de audiencia, en los términos previstos en esta ley.

n) Derecho a ser informado de los valores de los bienes inmuebles que vayan a ser objeto de adquisición o transmisión.

ñ) Derecho a ser informado, al inicio de las actuaciones de comprobación o inspección sobre la naturaleza y alcance de las mismas, así como de sus derechos y obligaciones en el curso de tales actuaciones y a que las mismas se desarrollen en los plazos previstos en esta ley.

o) Derecho al reconocimiento de los beneficios o regímenes fiscales que resulten aplicables.

p) Derecho a formular quejas y sugerencias en relación con el funcionamiento de la Administración tributaria.

q) Derecho a que las manifestaciones con relevancia tributaria de los obligados se recojan en las diligencias extendidas en los procedimientos tributarios.

r) Derecho de los obligados a presentar ante la Administración tributaria la documentación que estimen conveniente y que pueda ser relevante para la resolución del procedimiento tributario que se esté desarrollando.

s) Derecho a obtener copia a su costa de los documentos que integren el expediente administrativo en el trámite de puesta de manifiesto del mismo en los términos previstos en esta ley.

Capítulo 3.

Marco jurídico relacionado.

Es tarea del abogado y base de todo su trabajo el conocer el marco legal que envuelve a cada caso en particular; con ello fundamenta y justifica la procedencia del derecho que le asiste; es por eso que tanto para un juicio como para una investigación es necesario que se analice las normas jurídicas aplicables. En el presente capítulo se analizará el marco jurídico referente a nuestro tema de estudio.

1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El fundamento de todo nuestro orden jurídico fiscal se encuentra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de ella se derivan las normas restantes que lo componen, mismas que deben ajustarse en todo momento a sus principios y postulados, para que puedan tener validez.

En tales condiciones la llamada carta magna aparece como la fuente primigenia del derecho tributario, puesto que va a proporcionar los lineamientos fundamentales a los que debe ajustarse el contenido de la legislación que integran nuestra disciplina.

3.1.1. Artículo 31, fracción IV.

Atendemos al presente Artículo, toda vez que en el mismo se consigna la calidad del ciudadano como contribuyente y otorga al mismo distintos principios que son muy característicos de las leyes tributarias, sin los cuales llegarían a ser violatorias las normas y se anularían por ser ilegales.

Letra: “ARTICULO 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

“...IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la federación, como del distrito federal o del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes...”.

3.2. Código Fiscal de la Federación.

El Código Fiscal de la Federación es la legislación federal regulatoria de las relaciones del gobierno en su carácter de sujeto activo de la relación tributaria y el contribuyente, contiene las hipótesis normativas de los impuestos y sobre todo los medios de defensa ante actos de autoridad que en materia fiscal sean violatorios de los derechos de los contribuyentes.

En las reformas que anualmente se hacen al Código Fiscal de la Federación, se tratan de actualizar dichas hipótesis a la realidad social que se prevé para ese año; es así que en el 2004 se llevaron acabo ciertas adiciones; sin embargo, la adición materia

de nuestro estudio es la hecha al artículo 18 mismo que estudiaremos a continuación.

3.2.1. Artículo 18 –B.

“La protección y defensa de los derechos e intereses de los contribuyentes en materia fiscal y administrativa, estará cargo de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, correspondiéndole la asesoría, representación y defensa de los contribuyentes que solicitan su intervención, en todo tipo de asuntos emitidos por autoridades administrativas y organismos federales descentralizados, así como, determinaciones y 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 servicios será gratuita y sus funciones, alcance y organización se contienen en la Ley Orgánica respectiva”.

3.3. Ley orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente

Como se ha mencionado, el artículo 18-B del Código Fiscal de la Federación crea la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, como organismo autónomo, con independencia técnica y operativa, regulada por la Ley Orgánica de la Procuradora de la

Defensa del Contribuyente. Dicha ley acaba de ser recientemente dictaminada y aprobada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

La iniciativa del ley la presentó la senadora Marta Tamayo Morales en el Senado de la República, actuando éste como cámara de origen, con fecha 11 de diciembre de 2003; se turno a las comisiones unidas de justicia y de estudios legislativos, quienes la dictaminaron favorablemente el 12 de diciembre de 2003 y se envió con minuta a la Cámara de Diputados esa mismo día. Se turno a la comisión de justicia y derechos humanos el 15 de diciembre de 2003.

Las comisiones unidas de justicia y de estudios legislativos del senado considera la creación de una figura de defensa del contribuyente como 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 federal o con alguna autoridad administrativa también federal y, sobre todo, en el caso de aquellos que carezcan de recursos para asistirse de un abogado.

La Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, tiene como objeto principal la creación y regulación de un organismo especializado en la defensa de los contribuyentes en materia fiscal y administrativa en el orden federal.

Dentro del cuerpo de la Ley Orgánica encontramos, la forma de organización y de representación de dicha Procuraduría y los elementos básicos de la misma así como de la prestación de los servicios. En su artículo 5° se enuncia las atribuciones a las cuales deberá atender esta organismo; entre ellas encontramos el atender y resolver las solicitudes de asesoría y consulta que se le presenten por los ciudadanos en asuntos administrativos y fiscales federales, la representación del particular ante la autoridad correspondiente promoviendo a su nombre los recursos administrativos procedentes, en instalar el servicio profesional de carreras para los asesores y personal jurídico en términos de la ley respectiva, entre otras.

El titular de este órgano será el procurador de la defensa del contribuyente quien deberá reunir los requisitos necesarios en la Ley Orgánica de cuenta, para ostentar el cargo dentro de los parámetros y objetivos de dicha procuraduría.

Asimismo, habrá asesores jurídicos encargados de brindar a los servicios ofrecidos por esta institución, los cuales deberán de ser licenciados en derecho con una experiencia laboral mínima de tres años.

Con fecha 27 de abril del año 2005, en sesión del pleno de la H. Cámara de Diputados, es aprobada la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, con las mejoras

que dicha se consideraron pertinentes y aceptadas por la cámara de origen (Senadores). Siendo lo anterior, dicha ley entró en vigor el 1° de enero del presente año.

3.4. Proyecto de iniciativa de ley que crea al instituto de protección al contribuyente.

La iniciativa de ley fue presentada en la Cámara de Diputados y el 27 de noviembre de 2003, a las comisiones de hacienda y crédito público para su análisis y actualmente se encuentra estructurada en tres títulos divididos en seis capítulos con 33 artículos en total y 7 transitorios, estará integrada por:

- El presidente nacional del instituto.
- El consejo nacional del instituto
- Los presidentes regionales.
- Los consejos regionales.

Respecto de su personal se contempla que deberán regirse por el apartado B del artículo 123 constitucional y por la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, quedando incorporado al régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Tanto esta iniciativa como la Ley anterior, han sido formuladas especialmente para crear un marco jurídico de organización de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente; sin embargo, ambas contemplan que el presupuesto con el cual funcionará sea asignado de la partida que le corresponde específicamente al Sistema de Administración Tributaria, y hay que recordar que dicha oficina es la encargada de la recaudación de impuestos federales y que muchas veces es esta la que incurre en graves faltas contra los contribuyentes. Por lo tanto la autonomía otorgada a la procuraduría queda en ambos casos en entredicho.

3.5. Ley Federal de los Derechos del Contribuyente.

Este apartado analiza la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente en forma individual, debido a que sus funciones son diferentes. Esta ley es un complemento para la defensa de los contribuyentes; la exposición de motivos de la iniciativa parte del hecho de que la mayoría de los habitantes en México ha carecido de una cultura tributaria. En este texto, se reconoce que la administración tributaria es ineficiente. Sucesivas reformas adoptadas en anteriores legislaturas federales, se han centrado tan sólo, en otorgar cada vez mayores facultades revisoras y de comprobación a las autoridades fiscales, que han conseguido mayor recaudación únicamente por la vía de la fiscalización y sanción a los contribuyentes.

Por lo tanto, ésta política tributaria no ha generado los impactos que esperamos, y que actualmente, a nivel internacional, México sigue teniendo uno de los más bajos porcentajes de recaudación sobre el producto interno bruto.

Asimismo, México continúa siendo uno de los países con menor porcentaje de contribuyentes dados de alta en el registro federal. Contrariamente a lo anterior en materia recaudatoria, a nivel internacional, se tienen un marco de certeza jurídica que cuenta con nuevos esquemas de defensa y protección de los contribuyentes, que han incidido de manera importante en el crecimiento real y efectivo de los ingresos tributarios, la eficiencia del fisco federal depende de que su capacidad administrativa sea efectivamente sancionada, mediante las nuevas garantías otorgadas a los sujetos pasivos de los tributos.

El objetivo de esta ley es regular los derechos y las garantías básicas de los contribuyentes en sus relaciones con las autoridades, sin perjuicio de los que se establezca en el resto de las leyes fiscales aplicables, en especial el Código Fiscal de la Federación.

Entre los principales instrumentos de que se valdrá esta ley, se encuentra la campaña nacional contributiva, que difundirá ampliamente la necesidad de una colaboración solidaria que permita generar condiciones del desarrollo integral.

Los principios en los que se basa esta ley son:

- Que los tributos debe atender a la capacidad económica contributiva de los sujetos pasivos de la relación tributaria.
- Los tributos deben sujetarse a la equidad, generalidad, proporcionalidad, eficacia, no confiscan autoridad, destino de los tributos y limitación de los costos indirectos derivados de las obligaciones fiscales.
- Información y transparencia del actuar hacendarío.

Esta ley se propone puntualizar que una de sus ventajas es que no requerirá la creación de instructivos, a efecto de llevar a cabo su aplicación, esto es de observancia a la ley complementado con la propuesta legislativa que ya existe para establecer la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente dando así un mayor contenido y eficacia a la creación del mismo.

Una medida novedosa dentro de esta ley es la figura de amnistía fiscal, dado el deterioro de la confianza de los contribuyentes para con las autoridades administrativas, se hace necesaria una amnistía fiscal que consistente en instrumentar a través de novedosos mecanismos legales que han probado su eficacia en la doctrina tributaria internacional. El resultado esperado es la introducción de un nuevo pacto fiscal entre los contribuyentes y el gobierno. Esta ley introduce medidas novedosas en el sistema fiscal mexicano principalmente cuatro objetivos:

- Permitir el promover la incorporación de los contribuyentes, personas físicas, al Padrón tributarios, garantizándoles la impunidad por las actividades gravadas que al margen de la ley hubieran podido venir realizando hasta antes de su inscripción.
- Garantizar a los contribuyentes que ya se encuentran inscritos y que son objeto de auditorias por parte de la Secretaría de Hacienda, la posibilidad de regularizarse de manera definitiva, mediante acuerdo previo con la autoridad fiscal que los autorice para corregir su situación fiscal sin entorpecer; debe capitalizar su actividad productiva, efectos que actualmente llega a producir las visitas fiscales.
- Garantizar a las personas físicas y morales una multa mínima cuando por primera vez incurran en infracción a las leyes fiscales que traiga aparejada la omisión de contribuciones, en lugar de la establecida por el Código Fiscal de la Federación y
- Aplicar retroactivamente, en beneficio, el régimen de infracciones y sanciones tributarias, así como el de los recargos, y las referentes a las actualizaciones de los créditos fiscales, cuando su aplicación resulte más favorable para el contribuyente afectado.

Capítulo 4.

La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente como órgano parcial de representación legal en procedimientos contenciosos administrativos ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En el presente capítulo abordaremos el tema fundamental de nuestro estudio jurídico, mismo que radica en la capacidad de representación que tendrá la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente de los contribuyentes afectados por las actuaciones de la Administración Pública Federal en su carácter de autoridades fiscalizadoras, toda vez que al ser un organismo primordialmente dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su presupuesto, se considera estará viciado en sus actuaciones.

4.1. Su dependencia económica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Como sea señalado la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente garantizará el derecho de los ciudadanos a interponer quejas, 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 el ordenamiento aplicable establece.

La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente es un organismo público descentralizado no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía presupuestaria, técnica y de gestión, con domicilio en el Distrito Federal.

El proyecto de presupuesto de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente será elaborado exclusivamente por sus órganos internos en los términos de la presente ley; sólo podrá ser modificado por la Cámara de Diputados.

En el artículo 5° transitorio de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente se determina que será la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quien dará los recursos necesarios para poner en funcionamiento a dicha Procuraduría, éste es el sustento jurídico en el cual se basa nuestra hipótesis y la comprueba, como es bien sabido la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al ser la encargada de las contribuciones, su objetivo primordial es la recaudación y justificará todas sus resoluciones como legales aunque estas carezcan totalmente de ese elemento esencial.

Se tuvo que realizar un análisis minucioso del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2006, para ver como es que la Secretaria de Hacienda y Crédito Público canalizaría los fondos que pertenecían a las unidades de enlace y asesoría contempladas por el Título III del Código Fiscal de la Federación y que son pertenecientes al Sistema de Administración

Tributaria en todo el territorio nacional, hacia la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente y sus delegaciones en el interior de la República.

4.2. Puede hallarse una verdadera representación legal imparcial actor y demandado en juicio.

Ser un organismo con la facultad de brindar asesoría y representación en juicios fiscales federales, conlleva la responsabilidad y claridad de las actuaciones dentro de éstos, la imparcialidad de la cual están dotados los órganos que dirimen controversias como lo es en este caso el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, debe de ser trasladada a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente ya que representará - como bien lo dice su nombre- a los sujetos pasivos de la relación tributaria y no así a los emisores de los actos de autoridad que en materia fiscal se vallan a impugnar.

Además, cabe hacer notar que en el artículo 3 de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, se establece que los servicios públicos que regula se prestarán obligatoriamente, de manera gratuita y bajo los principios de probidad, honradez y profesionalismo.

Al ser dependiente indirecto de una Secretaría de Estado y muy en especial la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y sobre todo

con recursos que le eran otorgados por el Sistema de Administración Tributaria, este nuevo organismo crea la incertidumbre que se venía viviendo con los síndicos, los cuales eran los encargados de llevar acabo la asesoría a los contribuyentes en el cumplimiento de sus obligaciones; sin embargo, no atendían los reclamos ante cobros y otras violaciones por parte de la autoridad hacendaría so pena de perder sus cargos.

El congreso le proporcione autonomía económica, le proporcione recursos propios; sin embargo esta dependerá de las partidas presupuestales que le asigne la Secretaría de hacienda y Crédito Público, ya que esta deberá dar de baja las unidades que hasta este momento hayan fungido como asesoras. Por lo tanto queda en entre dicho su autonomía económica como pretendió asegurar el congreso de la unión.

Consideramos que habrá un claro desequilibrio entre la representación en el ejercicio de la acción y la defensa, ya que aunque serán dos órganos separados administrativamente, ambos dependerán económicamente de la misma Secretaría de Estado, por lo menos en su inicio, y si se pudiera tener un buen principio totalmente libre de ataduras presupuestales, la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente sería verdaderamente un órgano libre de presiones y llevaría acabo sus funciones con total apego a derecho y velaría por los intereses de sus representados con todo valor ético.

Conclusiones.

En el transcurso del presente trabajo se han venido manejando diversos elementos sin los cuales no hubiésemos llegado a las siguientes conclusiones:

Primero. La PROCURADURIA DE LA DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE, se perfila como un organismo autónomo, descentralizado, con personalidad jurídica propia, con todas las características que hemos venido estudiando, pero esto será a largo plazo.

Ya que consideramos que al ser en un inicio dependiente económico de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como ha quedado analizado en el presente trabajo, este organismo se encontrara viciado de parcialidad.

Al presentarse como actor por una parte defendiendo los intereses del contribuyente y por otro, como órgano perteneciente a la autoridad emisora de los actos violatorios de los derechos del contribuyente postulándose como demandado en juicio.

Pese a que podríamos estar pensando de que se tratan de distintos organismos de la administración pública, la realidad social es seguir con una política económica establecida desde la propia cabeza de gobierno, hecho es que la dicha política se centra principalmente en

la obtención de recursos por los medios que sean necesarios, aunque entre dichos medios encontramos la violación de los derechos del contribuyente.

Segundo. Es por lo anterior que proponemos que la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente sea integrada al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como oficina alterna de defensoria de oficio, como se ha venido trabajando en materia local.

Para lo anterior es necesario que se le amplíen las facultades y sobre todo se le otorgue más presupuesto para el mejoramiento de su infraestructura, como lo es apertura de salas regionales en cada uno de los estados.

Se reforme la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para que se integre a ella la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

Tercero. Beneficios a largo plazo de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

Los Ciudadanos tenemos el carácter de contribuyentes y que no faltan ocasiones en que hemos sido afectados por actos arbitrarios de alguna autoridad fiscal federal.

La principal fuente de recursos del Estado proviene de los contribuyentes; por ello es de gran importancia que sean justamente

tratados y puedan recurrir a un órgano de autoridad imparcial que los proteja, asesore y defienda.

Con la Procuraduría lograremos que paulatinamente las autoridades fiscales actúen en estricto apego a la Ley y así los contribuyentes tengan la convicción de que no serán objeto de cobros arbitrarios injustos.

El apego de las autoridades a la legalidad, sin duda generará que los contribuyentes cumplan mejor y espontáneamente sus obligaciones fiscales, lo que incidirá seguramente en un mayor monto de recaudación.

Resulta indispensable que iniciemos esta nueva cultura tributaria.

BIBLIOGRAFÍA.

Pérez Becerril, Alonso, Presunciones Tributarias en el Derecho Mexicano, Editorial Porrúa, México, 2001, p.p. 369.

Del Valle Torres, Luis Gerardo, Sistema Fiscal Federal Mexicano, su revisión ante las teorías y los principios jurídicos y económicos(tesis de grado), México, Tribunal Fiscal De La Federación(TFJFYA), 2000, COLECCIÓN DE ESTUDIOS JURÍDICOS TOMO XV, p.p.302.

Sánchez Ortega, Rubén, La Suplencia de la Defensa Deficiente en Materia Fiscal Federal, Tesis De Grado, México, UNAM, 2000, p.p. 316.

Aguilar Álvarez, Javier, German Aguilar Ortiz, y otros, Tribunal Fiscal de la Federación Cincuenta Años, Ensayos en Materia General, México, Fideicomiso para la Investigación del Derecho Fiscal y Administrativo, 1988, Tomo V, p.p. 922.

C. Rowat, Donald, El Ombudsman Defensor Del Ciudadano, México, Fondo de Cultura Económica, 1973, p.p. 462.

Carrasco Iriarte, Hugo, Derecho Fiscal Constitucional, México, Editorial Oxford University Press Harla México, 1997, p.p. 596.

Benítez Treviño, Humberto, Filosofía y Praxis de la Procuración de Justicia, Editorial Porrúa, México, 1994, p.p. 382.

Revista del Tribunal Fiscal de la Federación Quinto Numero Extraordinario, Ensayos de Derecho Administrativo y Tributario para Conmemorar el XXXV Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación, México, r.t.f.f. 1ª época, 1971, Quinto Numero Extraordinario, p.p. 321.

Escamilla G. Gloria, Manual de Metodología y Técnica Bibliográfica México, UNAM, 1988, p.p.161

Herrera Enrique, Práctica Metodologica de la Investigación Jurídica, Bueno Aires, Editorial Astrea, 1998, p.p. 304.

Lara Saens Leoncio, Procesos de Investigación Jurídica, Editorial Porrúa, México, 5º Edición, 2000, p.p. 263.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2005.

Código Fiscal de la Federación, 2005.

Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente
Abril, 2005.

MESOGRAFIA

Web site:

Portal del Ministerio de Economía y Hacienda de España.

<http://portal.minhac.es/minhac/home.htm>

Portal de la Unión Europea.

<http://www.constitucioneuropea.es/>

<http://www.unioneuropea.org>