

OMBUDSMAN ESPECIALIZADO EN LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DEL CONTRIBUYENTE*

RABINDRANATH GUADARRAMA MARTÍNEZ**

Resumen

La figura del Ombudsman se constituye como una medida alternativa y no jurisdiccional, con trámites ágiles y sencillos, además de gratuitos, en la que los gobernados pueden obtener una solución que permita el respeto a su esfera jurídica, al tiempo que fomenta que la Autoridad ajuste su actuar a legalidad.

La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente se erige como Ombudsman Fiscal para garantizar el derecho de los contribuyentes a recibir justicia en materia fiscal en el orden federal, velando por el cumplimiento efectivo de sus derechos, así como el fomento de una nueva cultura contributiva.

Abstract

The figure of the Ombudsman is established as an alternative, not a judicial measure, with simple and expeditious procedures as well as complimentary, in which the governed can get a solution that enables respect to their legal rights, while encouraging the Authority to act according to law.

The Office of the Taxpayer Advocate Attorney stands as Tax Ombudsman in order to guarantee the right of taxpayers to receive justice with regard to taxation at federal level, ensuring the effective enforcement of their rights, and the promotion of a new tax culture.

* Fecha de recepción: Marzo, 2016. Aceptado para su publicación: Junio, 2016.

** Licenciado y Maestro en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: rguadarrama@yahoo.com

Palabras claves:

Autonomía, Contribuyente, Defensa, Derechos Tributarios, Gratuidad, Ombudsman, Organismo, Servicios.

Keywords:

Autonomy Taxpayer, Defense, Tax Rights, Gratuity, Ombudsman, Agency Services.

I. Introducción

El estudio que se presenta a los lectores de la *Revista Académica de la Universidad La Salle*, es una continuación del publicado en el número 25 en el mes de julio de 2015 titulado “Medios Alternativos de Solución de Diferendos en Materia Fiscal” en el que me comprometí a la realización de un análisis de la figura del Ombudsman en general, así sobre la naturaleza, característica y servicios de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (PRODECON) como *Ombudsman especializado en materia fiscal*.

II. Concepto de *Ombudsman*

Los Derechos Humanos constituyen uno de los pilares en las sociedades modernas, y es bajo este contexto que es posible hablar de la importancia de poner límites a la acción política del Estado ante el particular, ya sea como individuo o bien, como parte del grupo social.

A lo largo de la historia de la relación existente entre el ciudadano y el Estado, es común encontrar que al primero le son vulnerados sus derechos, siendo que en estos escenarios es cuando cobra importancia la existencia de medios y procedimientos jurisdiccionales y no jurisdiccionales,¹ a través de los cuales se obtiene la protección necesaria a sus derechos fundamentales.

Atendiendo a lo anterior, surge la figura del *Ombudsman como una medida alternativa y no jurisdiccional*, con trámites ágiles y sencillos, además de gratuitos, a la que los gobernados acuden a exigir el respeto a su

¹ Véase: Guadarrama Martínez, Rabindranath, “Medios alternativos de solución de conflictos”, en *Revista Académica Facultad de Derecho de la Universidad La Salle*, Año XIII, No. 25, México, 2015. Disponible en: http://delasalle.ulsal.edu.mx/derecho/show/spanish/about/revista_acad_mica.aspx.

esfera jurídica, al tiempo que fomenta que la Autoridad ajuste su actuar a la legalidad.

Es así, que la función del *Ombudsman* consiste en supervisar el funcionamiento de la administración del Estado en defensa de los derechos humanos. Es por lo tanto fácil de comprender que la figura surgió para canalizar los reclamos de los habitantes, y para modificar conductas de las autoridades a favor de una administración eficiente y respetuosa.

Es así que de forma sencilla podemos decir que un *Ombudsman* es un organismo en el cual su titular es un servidor público de alto nivel, quien actúa con independencia, pero que es responsable de resolver quejas en contra de autoridades y servidores públicos, las investiga, emite recomendaciones, y periódicamente rinde cuentas sobre su cumplimiento.

El procedimiento ante el *Ombudsman* es no jurisdiccional, se crea como *instrumento alternativo* a los procedimientos jurisdiccionales tradicionales, para contribuir al acceso a la justicia y, por lo tanto, evitar su dilación, coadyuvando así a la solución de los conflictos derivados de violaciones a los derechos humanos.

De lo anterior se observa que las funciones del *Ombudsman* son extensas, tanto como sea necesario con tal de conseguir su *fin último*: proteger los derechos fundamentales de los gobernados.

Dada su naturaleza no jurisdiccional, los *Ombudsman* no se encuentran obligados a agotar largos procedimientos para dar solución a un conflicto, por lo que la figura ha tenido gran aceptación y se ha convertido en una herramienta mundialmente exitosa en la protección y salvaguarda de derechos humanos, dada su visión, misión y objetivos con los que enfocan los problemas que le son sometidos a su consideración, procurando una amigable composición del asunto.

Por último, señalaremos que la fuerza de las determinaciones del *Ombudsman*, descansa en el poder que le otorga la opinión pública, las decisiones se hacen del conocimiento de los gobernados con la finalidad de que estos las respalden, y así las autoridades sientan mayor obligación de aceptarlas, cumplirlas y así modificar la conducta que ocasiona la violación de sus derechos.

2.1 Autonomía como característica esencial del *Ombudsman*

Los organismos no jurisdiccionales constituyen un medio importante para solucionar conflictos que afectan los derechos de los individuos; sin embar-

go, dichos problemas pueden ser tan variados, que es necesario especializar a esos organismos para lograr una defensa óptima de los gobernados.

Sin duda alguna, al hablar de la figura jurídica de Ombudsman, lo más importante es precisamente ese carácter autónomo que le permite la emisión de resoluciones sin que medie instrucción ni consigna para cada caso específico. Asimismo, la autonomía se robustece cuando a su titular se le confiere inviolabilidad e inamovilidad, así como su incompatibilidad para ocupar cargos públicos o en partidos políticos, excepto cargos relativos a la impartición de cátedras o investigación académica.

Es así que un Ombudsman debe ser autónomo, toda vez que si no tiene dicha característica, realmente no es un Ombudsman. La autonomía es un requisito *sine qua non* para su funcionamiento; en Derecho Constitucional y Derecho Procesal han llegado a equipararlo con las garantías que todo juez debe gozar. Incluso se asegura que dichas garantías también le corresponden al Ombudsman quien ciertamente no es un juez, pero necesita de éstas para asegurar su autonomía e independencia.

III. Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (PRODECON) como *Ombudsman* *especializado en materia fiscal*

3.1 (PRODECON) Ombudsman especializado en materia fiscal

En el apartado anterior hemos expuesto la figura del Ombudsman en general, como el organismo autónomo Defensor del Pueblo, que investiga y protege contra toda violación de derechos.

Sin embargo, es procedente señalar que buscando la solución de controversias se han creado otras instituciones con misiones y objetivos específicos; esto es, que se dedican a proteger derechos, como pueden ser los *derechos de los pagadores de impuestos*.

Es así que la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (PRODECON) es un organismo público, independiente y autónomo de cualquier Secretaría de Estado, que toma sus propias decisiones con la intención de proteger los derechos de los pagadores de impuestos federales en México; brindando servicios de manera gratuita, ágil y sencilla.

La creación de este tipo de instituciones especializadas en la protección de los derechos tributarios, nace de la necesidad de reestructurar el modelo de las relaciones entre la Administración Tributaria y los contri-

buyentes, a fin de procurar el justo equilibrio en la relación jurídica tributaria, y hacer efectivas las garantías y derechos del contribuyente, así como de mejorar el sistema tributario y promover una nueva cultura contributiva. Es por ello que PRODECON es una figura inédita en el sistema jurídico mexicano, toda vez que, además de ser Procuraduría, se erige como el primer *Ombudsman* especializado en la protección de los derechos del contribuyente.

La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente surge por primera vez en el ámbito normativo de México el 5 de enero de 2004, con motivo de la adición al Código Fiscal de la Federación (CFF) del Artículo 18-B, en el que se introdujo la figura de PRODECON como un *organismo autónomo* encargado de la protección y defensa de los derechos e intereses de los contribuyentes.

En el año de 2006, con la publicación del Decreto por el que se expide la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de septiembre de 2006, es en ese momento en que nace PRODECON estableciendo su estructura y funcionamiento, lo anterior debido a la necesidad de fortalecer la relación entre los contribuyentes y las autoridades fiscales.²

En atención a lo anterior, el 28 de abril de 2011, fue electa por el Senado de la República, de entre una terna propuesta por el Presidente de la República Felipe Calderón Hinojosa, la licenciada *Diana Bernal Ladrón de Guevara*, convirtiéndose así en la primera *Ombudsman* fiscal del país, quien sería la responsable de poner en funcionamiento la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente dentro de los 120 días siguientes a su nombramiento, lo cual aconteció el día 1° de septiembre de 2011, fecha en la que PRODECON abrió sus puertas al público.

Es así como PRODECON se erige como *Ombudsman* especializado en materia fiscal, que tiene facultades para realizar investigaciones en

² La creación de PRODECON se dio en tres etapas:

- ▲ La incorporación en 2004 del artículo 18-B del Código Fiscal de la Federación, que dispone la protección y defensa de los derechos e intereses de los contribuyentes. Con esta reforma se sentaron las bases para la creación del organismo protector de los derechos del contribuyente.
- ▲ La publicación de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente en el DOF el 23 de junio de 2005, cuyo objetivo es regular los derechos y garantías básicos de los contribuyentes en sus relaciones con las autoridades fiscales. En esta segunda etapa, el Estado Mexicano ya reconocía derechos al contribuyente, pero hacía falta la creación de un organismo que velara por la efectividad de los derechos de los gobernados.
- ▲ La publicación de la Ley orgánica de PRODECON en el DOF el 4 de septiembre de 2006. El 28 de abril de 2011 se designó a la primera Procuradora de la Defensa del Contribuyente, y el 1 de septiembre del mismo año inició sus actividades.

caso de violación a los derechos de los contribuyentes, en términos de los Artículos 4 y 5, fracciones III y IX de su Ley Orgánica, los cuales ratifican su posición como un organismo de protección no jurisdiccional de derechos fundamentales.

3.2 PRODECON, Misión y Objetivo

La Misión de PRODECON desde su creación es la de garantizar el derecho de los contribuyentes a recibir justicia en materia fiscal en el orden federal, a través de la prestación de los servicios gratuitos de asesoría, representación y defensa, velando por el cumplimiento efectivo de sus derechos, para contribuir a propiciar un ambiente favorable en la construcción de una cultura de plena vigencia de los derechos del contribuyente.³

PRODECON tiene como misión el erigirse como el *Ombudsman de los contribuyentes*, buscando proteger, defender y observar sus derechos. Así como garantizar el derecho de los contribuyentes a recibir justicia en materia fiscal en el orden federal, con la recepción de quejas, reclamaciones y la prestación de servicios de representación legal, así como la emisión de recomendaciones públicas a las autoridades fiscales federales, a efecto de que se lleguen a corregir aquellas prácticas que indebidamente lesionan o les causan molestias excesivas o innecesarias a los contribuyentes. Asimismo, desde enero de 2014 se destaca el papel de PRODECON como mediadora y facilitadora de los Acuerdos Conclusivos, como medio alternativo de solución de conflictos en auditorías fiscales⁴ y en los procedimientos de comprobación fiscal.

De esta forma, PRODECON se ha propuesto ser una institución confiable y eficaz en la defensa de los derechos de los contribuyentes, observadora imparcial de las prácticas y conductas de las autoridades fiscales federales, comprometida con la promoción de una nueva cultura contributiva.

3.3 Estructura orgánica de la Procuraduría

PRODECON, atendiendo a su Ley Orgánica, y a fin de asegurar el alcance de sus objetivos en la protección de los derechos de los contribuyentes, se organiza de la siguiente forma: ⁵

◆ *Procurador de la Defensa del Contribuyente*, titular del organismo descentralizado y de su Órgano de Gobierno. Además es el representante y

³ <http://www.prodecon.gob.mx/index.php/home/que-es-prodecon/nosotros/mision>.

⁴ Uribe Guerrero, César Edson, *Acuerdos Conclusivos, Teoría y Práctica del Primer Medio Alternativo de Solución de Conflictos en Auditorías Fiscales*, pp.VI-VII.

⁵ Artículo 6, Ley Orgánica de PRODECON.

tiene a su cargo velar por el cumplimiento de las funciones de la Procuraduría coordina y supervisa las atribuciones sustantivas de PRODECON.

♦ *Órgano de Gobierno*, integrado por el Procurador de la Defensa del Contribuyente y seis Consejeros independientes, cada uno cuenta con su suplente, todos ellos son nombrados por el Presidente de la República.

El cargo es honorífico; es decir, no reciben un sueldo o salario, y dura hasta cuatro años.

Las atribuciones del Órgano de Gobierno son: Aprobar el proyecto de presupuesto presentado por el Titular de la Procuraduría; así como el establecer los lineamientos, aprobar los programas anuales y fijar las políticas internas del organismo; aprobar el Estatuto Orgánico de PRODECON; evaluar y aprobar el proyecto de informe anual del Procurador; determinar las bases y lineamientos para la promoción de la cultura contributiva; y aprobar el nombramiento de los delegados estatales o regionales que realice el Procurador.⁶

♦ *Delegaciones Regionales*, al frente de cada una hay un Delegado, quien es el encargado de llevar a cabo las funciones de la Procuraduría en las diversas circunscripciones territoriales que correspondan a las respectivas Delegaciones.⁷

♦ *Asesores Jurídicos de la Procuraduría*, son los servidores públicos que se encargan de prestar personalmente el servicio de asesoría y representación legal, defensa y suscripción de Acuerdos Conclusivos de los contribuyentes que lo soliciten.⁸

Además, la Procuraduría cuenta con cinco *Subprocuradurías*:⁹

♦ *Subprocuraduría General*, en esta unidad administrativa se concentran las facultades de 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.¹⁰

⁶ Artículo 13, de la Ley Orgánica de PRODECON (*Última reforma DOF 07-septiembre 2009*) y 16 del Estatuto Orgánico de Prodecon (DOF 18 marzo 2014).

⁷ Artículos 50 a 53, Estatuto Orgánico de PRODECON.

⁸ Artículo 11, de la Ley Orgánica de PRODECON y 51 del Estatuto Orgánico de Prodecon.

⁹ Artículo 5, Estatuto Orgánico de PRODECON.

¹⁰ Artículos 15-29, del Estatuto Orgánico de la PRODECON.

- ♦ *Subprocuraduría de Asesoría y Defensa del Contribuyente*, en esta unidad administrativa se concentran las facultades de Asesoría y de Defensa legal. Entre otras facultades, esta Subprocuraduría coordina y evalúa la prestación de los servicios de asesoría, representación legal y defensa de los contribuyentes por actos de las autoridades fiscales.
- ♦ *Subprocuraduría de Protección de los Derechos de los Contribuyentes*, en esta unidad administrativa se concentra el carácter de Ombudsman del contribuyente, ya que es el área encargada de dar atención a las quejas y reclamaciones por actos de autoridades fiscales federales que lesionan los derechos de los contribuyentes y, en su caso, coordinar la elaboración de las Recomendaciones públicas no vinculatorias, respecto a la legalidad de dichos actos.
- ♦ *Subprocuraduría de Análisis Sistemático y Estudios Normativos*, esta unidad administrativa se encarga del estudio y análisis de problemas del sistema tributario; analiza la normatividad fiscal a fin de proponer modificaciones ante las autoridades correspondientes; lleva a cabo las reuniones periódicas y extraordinarias con las autoridades fiscales; da respuesta a las consultas que presenten los contribuyentes; e interpreta normas fiscales y aduaneras a petición del SAT.
- ♦ *Subprocuraduría de Cultura Contributiva y Relaciones Institucionales*, esta unidad administrativa se encarga de fomentar y difundir una nueva cultura contributiva realizando campañas de comunicación y difusión social, respecto de los derechos y garantías de los contribuyentes.

3.4 Atribuciones de PRODECON

3.4.1 Sustantivas

La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (PRODECON) brinda los servicios de: 1. *Asesoría y Orientación fiscal*; también 2. Recibe quejas de los pagadores de impuestos por los diversos actos de las autoridades fiscales; de igual manera 3. Promueve, a nombre de los pagadores de impuestos, los procedimientos y juicios respecto de asuntos cuyo monto no exceda de *treinta veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal elevado al año*,¹¹ (sin accesorios, actualizaciones ni multas) a través del

¹¹ Artículo 27, fracción II. Lineamientos que Regulan el Ejercicio de las Atribuciones Sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

servicio de Representación Legal; finalmente es de mencionar también que funge como 4. Mediador en los Acuerdos Conclusivos.

Asesoría y Orientación

Regulada en los Artículos 5, fracción I, de la Ley Orgánica de PRODECON; y 20 a 25 de los Lineamientos que Regulan el Ejercicio de las Atribuciones Sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.¹²

Servicio que la Procuraduría presta con las solicitudes presentadas por los contribuyentes, motivadas por actos de las autoridades fiscales federales. El dictamen resultante de este servicio, refleja las opiniones de la Procuraduría en su carácter de órgano técnico especializado en materia tributaria y asesor de los contribuyentes.

Representación legal y defensa

Regulada en los artículos 5, fracción II, de la Ley Orgánica de PRODECON; y 26 a 36 de los Lineamientos que Regulan el Ejercicio de las Atribuciones Sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

Consiste en el patrocinio legal gratuito que la Procuraduría otorga al contribuyente y, en su caso, al obligado solidario, ante la autoridad correspondiente, promoviendo a su nombre los recursos administrativos procedentes y en su caso el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ejerciendo las acciones procedentes, protegiendo con oportunidad y eficacia los derechos de sus representados, hasta la total resolución de la controversia (incluso la promoción del juicio de amparo).

Recepción de quejas y reclamaciones de los contribuyentes

Regulada en los Artículos 5, fracciones III y IX, párrafos 2 a 4 y 16 a 21 de la Ley Orgánica de PRODECON; y 37 a 49 de los Lineamientos que Regulan el Ejercicio de las Atribuciones Sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

Tiene por objetivo conocer e investigar los actos de las autoridades fiscales que se estimen violatorios de los derechos de los contribuyentes a efecto de emitir, en su caso, Recomendaciones públicas o bien acuerdos de no responsabilidad.

Además, tiene como objeto denunciar ante las autoridades competentes la posible comisión de delitos así como de actos que puedan dar lugar a responsabilidad civil o administrativa. Se estima que es sobre todo en el ejercicio de esta importante facultad donde se configura más clara-

¹² Diario Oficial de la Federación de 27 de mayo de 2014.

mente la función de Ombudsman Fiscal de la Procuraduría, al encuadrarse su naturaleza en la hipótesis constitucional prevista en el artículo 102 B de nuestra Carta Magna.

Acuerdos Conclusivos

Regulados en los Artículos 69 C a 69 H del Código Fiscal de la Federación, 26 del Estatuto Orgánico de PRODECON, así como en los Artículos 96 a 107 de los Lineamientos que Regulan el Ejercicio de las Atribuciones Sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

Cuando los contribuyentes sean objeto del ejercicio de las facultades de comprobación a que se refiere el Artículo 42, fracciones II, III o IX del Código Fiscal de la Federación y que no estén de acuerdo con los hechos u omisiones asentados en la última acta parcial, en el acta final de observaciones o en la resolución provisional, en el oficio de observaciones o en la resolución provisional, podrán optar por solicitar la adopción de un *Acuerdo Conclusivo*.¹³

Los *Acuerdos Conclusivos*, constituyen el *medio alternativo* para solucionar controversias, para que un contribuyente regularice su situación fiscal de una forma eficaz, toda vez que su procedimiento se rige por los principios de celeridad, flexibilidad e inmediatez.

En este procedimiento, la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (PRODECON) juega un papel determinante, pues además de facilitar los acuerdos, funge como órgano de vigilancia para que estos se lleven a cabo con transparencia y respeto a los derechos del contribuyente, características que son de destacarse y que nos permitiremos hacerlo en una siguiente aportación a la *Revista Académica*, a fin de presentar de forma más detallada los alcances de esta innovadora figura, así como sus beneficios para el contribuyente y la autoridad que lo suscribe.

Investigación y análisis de problemas sistémicos

Regulada en los Artículos 5, fracción XI, de la Ley Orgánica de PRODECON; y 66 a 73 de los Lineamientos que Regulan el Ejercicio de las Atribuciones Sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

Se entiende por problema sistémico, aquel que deriva de la estructura misma del sistema tributario y que se traduce en una afectación o vulneración de la seguridad jurídica y los derechos de un contribuyente, o un grupo de contribuyentes, razón por la cual requiere de un análisis con objeto de salvaguardar los derechos de los pagadores de impuestos.

¹³ Artículo 69 C. del Código Fiscal de la Federación.

A la Procuraduría corresponde identificar los problemas de carácter sistémico que ocasionen perjuicio a los contribuyentes, a efecto de proponer al Sistema de Administración Tributaria (SAT) las medidas correctivas, recomendaciones o sugerencias correspondientes,¹⁴ esta facultad la podrá ejercer a petición de parte o de manera oficiosa.¹⁵

Reuniones con autoridades fiscales

Regulada en los Artículos 5, fracción XIV, de la *Ley Orgánica de PRODECON*; y 78 a 91 de los Lineamientos que Regulan el Ejercicio de las Atribuciones Sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

La Procuraduría deberá convocar y realizar reuniones periódicas y extraordinarias con autoridades fiscales federales, a las que acudirán además los interlocutores previstos en la fracción XIV, del artículo 5 de la Ley.

Las reuniones periódicas y extraordinarias tendrán por objeto fundamental la interlocución permanente y de alto nivel entre los participantes, a efecto de mejorar y fortalecer las relaciones entre autoridades y contribuyentes. A través de dichas reuniones, se buscará reconocer e identificar los principales problemas de los contribuyentes, así como los puntos o temas de desacuerdo entre los mismos y las autoridades fiscales federales, por lo que de tales reuniones podrán surgir las propuestas de solución, sugerencias, acuerdos, compromisos, recomendaciones, etc., correspondientes.

Opinión técnica a solicitud del SAT

Regulada en los Artículos 5, fracción XII, de la *Ley Orgánica de PRODECON*; y 74 a 77 de los Lineamientos que Regulan el Ejercicio de las Atribuciones Sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

La facultad de la Procuraduría para emitir opinión sobre la interpretación de las disposiciones fiscales y aduaneras procederá únicamente a solicitud expresa del Servicio de Administración Tributaria, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5, fracción XII, de la *Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente*.

Las solicitudes de opinión deberán ser formuladas por el Jefe del Servicio de Administración Tributaria o por las Administraciones Generales que autorice.

¹⁴ Artículo 5 de la *Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente*.

¹⁵ Artículo 66 de los Lineamientos que Regulan el Ejercicio de las Atribuciones Sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

Proponer al SAT modificaciones a su normatividad interna

Regulada en los Artículos 5, fracción X, de la Ley Orgánica de PRODECON; y 58 a 65 de los Lineamientos que Regulan el Ejercicio de las Atribuciones Sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

La facultad de la Procuraduría de proponer al Servicio de Administración Tributaria modificaciones a su normatividad o estrategias internas procederá de oficio o a petición de parte interesada y tiene como propósito identificar disposiciones que afecten los derechos y seguridad jurídica de los contribuyentes, en los términos de la fracción X del artículo 5 de la Ley.

Se entiende por normatividad y estrategias internas las disposiciones emitidas por las Administraciones Generales del Servicio de Administración Tributaria, que rigen las actuaciones de sus unidades administrativas y que no son publicadas ni difundidas entre los contribuyentes en el Diario Oficial de la Federación.

Cuando la Procuraduría conozca en virtud de cualquiera de los procedimientos que instaura o por motivo de las funciones que realiza, que existe alguna disposición interna del Servicio de Administración Tributaria cuya aplicación está incidiendo en la afectación de los derechos y seguridad jurídica de los contribuyentes, iniciará el procedimiento respectivo.

De igual manera se procederá, cuando sean los propios contribuyentes los que señalen la existencia de normas internas del Servicio de Administración Tributaria que los perjudican.

Presentar ante la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados modificaciones a las disposiciones fiscales

Regulada en los Artículos 5, fracción XVI, de la Ley Orgánica de PRODECON; y 92 a 95 de los Lineamientos que Regulan el Ejercicio de las Atribuciones Sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

Es facultad de la Procuraduría elaborar y presentar ante la *Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados*, propuestas de modificación a las disposiciones fiscales. Dichas propuestas derivarán de los análisis, investigaciones, recomendaciones y estudios que la Procuraduría realice en el ejercicio de sus funciones sustantivas.

PRODECON en su interlocución con las organizaciones empresariales, los colegios profesionales, los grupos de contribuyentes organizados o con el sector académico, podrá escuchar y recabar las propuestas de modificación a las disposiciones fiscales que estos presenten, o bien, detectar a través de la identificación de los problemas sistémicos que ocasionen

perjuicio a los contribuyentes, las disposiciones legales cuya modificación corresponda.

Para ejercer la anterior facultad, la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente deberá elaborar un análisis jurídico del probable caso de afectación y se emitirá un dictamen para calificar si es procedente presentar la propuesta de modificación, o no. De no ser procedente, en su caso, deberá notificarse al solicitante el dictamen correspondiente y se concluirá el asunto.

3.4.2 Otras atribuciones

Además de las atribuciones sustantivas anteriormente señaladas, PRODECON cuenta con otras atribuciones que son trascendentales para el pleno desarrollo de su finalidad:

★ *Facultad sancionadora*.¹⁶ La Procuraduría está autorizada para imponer sanciones a las autoridades fiscales federales, cuando no rindan el informe en el plazo y términos establecidos, o no acompañen los documentos que sean necesarios como soporte, en el procedimiento de queja y reclamación;¹⁷ no se pronuncien sobre el cumplimiento de la Recomendación; no asistan a las reuniones periódicas convocadas por la Procuraduría; y cuando las autoridades fiscales federales se nieguen a cumplir la Recomendación que les dirija la Procuraduría sobre algún acto que haya sido declarado nulo por el órgano competente por ausencia total de fundamentación o motivación.

★ *Promover una nueva cultura contributiva*,¹⁸ entendida como un proceso de modificación del conjunto de ideas, creencias, valores, sentimientos que tienen los ciudadanos, los contribuyentes y las autoridades respecto de los impuestos, que lleve al respeto de los derechos del contribuyente y al claro entendimiento de la ley que permita el cumplimiento de las obligaciones fiscales, para mejorar el funcionamiento del sistema tributario nacional.

¹⁶ Artículo 28, Ley Orgánica de PRODECON.

¹⁷ Entre 5 y 10 Salarios Mínimos Generales Vigentes en el Distrito Federal elevados al mes (SMGVDF)

¹⁸ Artículo 5, fracción XV, Ley Orgánica de PRODECON.

Conclusiones

1. El *Ombudsman* es un organismo que surgió para canalizar los reclamos de los habitantes, y para modificar conductas de las autoridades a favor de una administración eficiente y respetuosa, cuya misión consiste en supervisar el funcionamiento de la administración del Estado en defensa de los derechos humanos.
2. Un *Ombudsman* es un organismo en el cual su titular es un servidor público de alto nivel, quien actúa con independencia, pero que es responsable de resolver quejas en contra de autoridades y servidores públicos, las investiga, emite recomendaciones, y periódicamente rinde cuentas sobre su cumplimiento.
3. La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (PRODECON) es un organismo público, autónomo e independiente, que toma sus propias decisiones, y que sus servicios además de ser especializados se caracterizan por ser ágiles, gratuitos y sencillos.
4. PRODECON tiene como principal objetivo el erigirse como el Ombudsman de los contribuyentes, buscando proteger, defender y observar sus derechos. Así como garantizar el derecho de los contribuyentes a recibir justicia en materia fiscal en el orden federal, con la recepción de quejas, reclamaciones y la prestación de servicios de representación legal, así como la emisión de recomendaciones públicas a las autoridades fiscales federales, a efecto de que se lleguen a corregir aquellas prácticas que indebidamente lesionan o les causan molestias excesivas o innecesarias a los contribuyentes. Desde el mes de enero de 2014 PRODECON funge como mediadora y facilitadora de los *Acuerdos Conclusivos, como medio alternativo de solución de conflictos en auditorías fiscales y en los procedimientos de comprobación fiscal*.

Bibliografía

- ARRIOJA VIZCAÍNO, Adolfo, *Derecho Fiscal*, México, Themis, 2001.
- CALVO VÉRGEZ, J., "Los acuerdos fiscales en el Derecho Tributario Español", en *Revista Estudios Financieros*, CEF, No. 249, 2003.
- CARRANCO ZUÑIGA, Joel, *El Poder Judicial*, México, Porrúa, 2006.
- CARRASCO IRIARTE, Hugo, *Derecho Fiscal Constitucional*, México, Oxford University Press, 2007.

CARRILLO FLORES, Antonio, *La defensa jurídica frente a la administración pública*, México, Porrúa.

CARPIZO MCGREGOR, Jorge, *Derechos humanos y Ombudsman*, UNAM – Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 1993.

DOMÍNGUEZ CRESPO, César Augusto, “Una Revisión al Concepto Jurídico-Tributario del Principio de Capacidad Económica”, en *Temas Selectos de Derecho Tributario*, Gabriela Ríos Granados (coord.), México, Porrúa, 2008.

FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2012.

GORJÓN GÓMEZ, Francisco Javier, *Métodos alternativos de solución de conflictos*, Oxford University Press, México, 2009.

GUERVÓS MAÍLLO, María de los Ángeles, “Principio de capacidad contributiva”, en *Diccionario de Derecho Fiscal y Financiero*, Gabriela Ríos Granados (coord.), México, IIJ UNAM-Porrúa, 2007.

MABARAK CERECEDO, Doricel, *Derecho Fiscal*, México, Ed. Lazcano Garza, 1993.

ORTEGA CARREÓN, Carlos Alberto, *Derecho Fiscal*, México, Porrúa, 2002.

PINA VARA, Rafael, *Diccionario de Derecho*, México, Porrúa, 1996.

PONCE GÓMEZ, Francisco, *Derecho Fiscal*, México, Ed. Banca y Comercio, 2003.

RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl, *Derecho Fiscal*, Oxford University Press, 2007.

ROLDÁN XOPA, José, *Derecho Administrativo*, México, Oxford University Press, 2013.

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2009.

URIBE GUERRERO, César Edson, *Acuerdos Conclusivos, Teoría y Práctica del Primer Medio Alternativo de Solución de Conflictos en Auditorías Fiscales*, Thomson Reuters, Dofiscal, 2015.

VELLOSO Adolfo Alvarado, “La conciliación”, en *Revista Vasca de Derecho Procesal y Arbitraje*, enero, Tomo I., San Sebastián, España, 1989.

Cibergrafía

www.PRODECON.gob.mx

http://www.PRODECON.gob.mx/Documentos/Transparencia/rendicionCtas/informe_final.pdf

<http://www.PRODECON.gob.mx/Documentos/Cultura%20Contributiva/publicaciones/informes/informe-2014/files/downloads/informe-2014.pdf>

http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc_tpara/o.pdf.

<http://www.PRODECON.gob.mx/Documentos/Cultura%20Contributiva/Cuadernillos/XIII%20-%20La%20Procuradur%C3%ADa%20de%20la%20Defensa%20del%20Contribuyente%20desde%20una%20perspectiva%20comparada/files/downloads/c-13.pdf>

<http://www.PRODECON.gob.mx/index.php/home/cc/publicaciones/numero-XIII>

<http://www.PRODECON.gob.mx/index.php/home/cc/publicaciones/numero-VIII>

<http://www.PRODECON.gob.mx/index.php/home/cc/publicaciones/numero-XI>

<http://www.PRODECON.gob.mx/index.php/home/cc/publicaciones/PRODECON-ombudsman-fiscal-3-anos-en-la-defensa-de-derechos-fundamentales>

<http://www.PRODECON.gob.mx/Documentos/Banner%20Principal/2012/OmbudsmanOpinionPublica.pdf>.

<http://www.PRODECON.gob.mx/Documentos/Cultura%20Contributiva/Cuadernillos/XIV%20-%20Acuerdos%20Conclusivos%20Primer%20medio%20alternativo%20de%20soluci%C3%B3n%20de%20controversias%20en%20auditor%C3%ADas%20fiscales/files/basic-html/page3.html>.

<http://www.PRODECON.gob.mx/index.php/home/marco-normativo/normatividad-de-gobierno/lineamientos>

<http://www.PRODECON.gob.mx/index.php/home/marco-normativo/normatividad-de-gobierno/ley-organica>

<http://www.PRODECON.gob.mx/index.php/home/marco-normativo/normatividad-de-gobierno/estatuto-organico>

<http://www.juridicas.unam.mx/invest/directorio/autor.htm?p=jorgef>

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=883>

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/883/14.pdf>

http://www.cdhezac.org.mx/pdfbiblio/Bibliografia_sobre_el_Ombudsman_e_instituciones_afines.pdf

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Noticias/NoticiasOJN/Eventos/2doCI/Textos/13.pdf>

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Noticias/NoticiasOJN/Eventos/2doCI/Textos/13.pdf>

http://www.cedhtlax.org.mx/ombudsman/EL_OMBUDSMAN.pdf

<http://www.tfjfa.gob.mx/investigaciones/pdf/acuerdosconclusivosprimer-medioalternativodesoluciondecontroversias.pdf>

http://www.tfjfa.gob.mx/investigaciones/abstrev16acuerdosconclusivos_primermedioalternativo.html

http://www.dofiscal.net/pdf/doctrina/D_DPF_RV_2015_236-A1.pdf

Libros y Revistas en Medios Electrónicos

ACOSTA LEÓN, Amelia, *Conflicto, medios alternos de solución y pensamiento complejo en México*, Universidad Autónoma de Tabasco, México, 2010, disponible: <http://www.archivos.ujat.mx/2011/difusion/libros/7.pdf>.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *El Ombudsman Local*, Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo, UNAM, México, 2007, disponible: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2359>.

FERNÁNDEZ RUIZ, *Problemas Actuales del Derecho Constitucional*, Estudios Homenaje a Jorge Carpizo, Derechos Humanos y Ombudsman, UNAM, México, 1994, disponible: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=883> y <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/883/14.pdf>.

GUADARRAMA MARTÍNEZ, Rabindranath, "Medios alternativos de solución de conflictos", en *Revista Académica Facultad de Derecho de la Universidad La Salle*, Año XIII, No 25, México, 2015, disponible: http://delasalle.ulsal.edu.mx/derecho/show/spanish/about/revista_acad_mica.aspx.

URIBE GUERRERO, César Edson, "Revista Puntos finos", Dofiscal, Thomson Reuters, Marzo 2015, disponible: http://www.dofiscal.net/pdf/doctrina/D_DPF_RV_2015_236-A1.pdf

Documentos Didácticos y Guías

Guía de estudio para la asignatura de Formación e Información Tributaria, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C - SAT, México, 2014.

Manual del docente para la asignatura: "Los Derechos de los Contribuyentes y su Defensa", PRODECON, México, 2ª edición, México, 2014, disponible: <http://www.amcp.mx/wp-content/uploads/2014/03/segundaedicionbaja.pdf>