



BIBLIOTECA DEL H. CONGRESO
DE LA UNIÓN
SIID

**ADICIÓN DEL ARTÍCULO 18-B
AL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN
REFERENTE A LA PROCURADURÍA DE LA
DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE**

Lic. Víctor David Pitalúa Torres

Enero de 2004

Av. Congreso de la Unión Núm. 66; Col. El Parque;
C.P. 15969 México, D.F.
Tel. 5628-1300 ext. 4726; Fax: 5628-1316
e-mail:jorge.gonzalez@congreso.gob.mx

INDICE

| | Pág. |
|---|-------------|
| 1. INTRODUCCIÓN | 1 |
| 2. RESUMEN EJECUTIVO | 2 |
| 3. PROCESO LEGISLATIVO | 3 |
| 4. CONSIDERACIONES DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS | 4 |
| 4.1 Objetivos del artículo 18-B | 4 |
| 4.2 Necesidad de un árbitro fiscal | 5 |
| 5. DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE | 5 |
| 5.1 Defensa del contribuyente en México | 5 |
| 5.2 Experiencia internacional | 6 |
| 6. PROPUESTAS PARA LA CREACIÓN DE UNA INSTITUCIÓN DE DEFENSA Y APOYO A LOS CONTRIBUYENTES | 6 |
| 6.1 Proceso Legislativo | 6 |
| 6.2 Objetivos y funciones de las instituciones de defensa y protección del contribuyente propuestas en las Iniciativas de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente y de la Ley del Instituto de Protección del Contribuyente | 7 |
| 6.3 Algunas diferencias entre las dos figuras propuestas | 9 |
| 7. CONSIDERACIONES RESPECTO DE LA INICIATIVA DE LA LEY FEDERAL DE LOS DERECHOS DEL CONTRIBUYENTE Y POR UNA NUEVA CULTURA TRIBUTARIA | 11 |
| 7.1 Exposición de motivos | 11 |
| 7.2 Objetivo de la Iniciativa | 12 |
| 7.3 Medida novedosa de la Ley: la “Amnistía Fiscal” | 13 |
| 8. CONCLUSIONES | 15 |
| 9. ANEXOS | 16 |
| Anexo 1. Lista de iniciativas de modificación al Código Fiscal de la Federación para incorporar la figura de defensa y apoyo al contribuyente, presentadas del 5 de abril de 2001 al 25 de abril de 2003. | 17 |
| Anexo 2. Lista de iniciativas que proponen la creación de una institución de defensa y apoyo al contribuyente. | 19 |
| Anexo 3. a) Estructura del Proyecto de Ley Orgánica de la Defensa del Contribuyente. b) Estructura del Proyecto de Iniciativa de Ley que crea al Instituto de Protección al Contribuyente c) Estructura del Proyecto de Iniciativa de Ley Federal de los Derechos del Contribuyente y por una Nueva Cultura Tributaria | 20 |

1. INTRODUCCIÓN

México tiene la necesidad de una reforma hacendaria que le permita modernizar, entre otras cosas, su aparato recaudatorio, toda vez que los recursos que obtiene no son suficientes para cubrir los rezagos económicos y sociales del país. Esto se debe, por una parte, a una base de contribuyentes muy pequeña, y por otra, a un ineficiente sistema de recaudación.

Para lograr este propósito es fundamental que las reformas que se instrumenten tomen en cuenta los derechos de los contribuyentes, ya que no se tiene un marco jurídico que los contemple.

El Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de enero de 2004, adicionó el artículo 18-B que contempla la protección y defensa de los derechos de los contribuyentes, señalando que para llevar a cabo la instrumentación de la defensoría del contribuyente, es necesaria la creación de un organismo: la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. Sin embargo, esta dependencia aún no nace debido a que el dictamen se encuentra en análisis en la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de la Cámara de Diputados.

En este mismo sentido han surgido otras dos iniciativas: Iniciativa de Ley que crea el Instituto de Protección del Contribuyente y la Iniciativa de la Ley de los Derechos del Contribuyente y por una Nueva Cultura Tributaria, ambas en proceso de dictamen en las comisiones respectivas de la Cámara de Diputados.

El objetivo de la presente investigación es analizar el proceso legislativo que han seguido, por una parte, la adición del artículo 18-B al Código Fiscal de la Federación y los fines que persigue y, por otra parte, mostrar el proceso y los objetivos de la institución de defensa del contribuyente que se creará paralelamente para instrumentar esta defensoría.

2. RESUMEN EJECUTIVO

La reciente adición del artículo 18-B al Código Fiscal de la Federación propone una nueva relación de los contribuyentes con las autoridades fiscales al contemplar un esquema de defensa de los derechos de los contribuyentes. Por lo que se presenta el trabajo con la siguiente estructura:

a) La primera parte describe el proceso legislativo de la adición del artículo 18-B al Código Fiscal de la Federación, hasta su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

b) En el segundo apartado se hace un análisis de las consideraciones de la exposición de motivos de cada una de las iniciativas que proponen modificaciones al Código Fiscal de la Federación, en el sentido de la defensoría del contribuyente. Se deja en claro la necesidad de la creación de un árbitro fiscal, dada la carencia de legalidad para con los contribuyentes.

c) La siguiente parte se analiza la situación de la defensa del contribuyente en México y las instancias para dirimir las controversias; así mismo, se mencionan algunos ejemplos a nivel internacional.

d) El punto cuatro describe y analiza las propuestas para la creación de una institución de defensa del contribuyente, contenidas en dos de las tres iniciativas presentadas al respecto. Se puntualiza el proceso legislativo, objetivos, funciones y las principales diferencias, comparativamente, entre la Iniciativa de la Ley Orgánica de la Procuraduría del Contribuyente y la Iniciativa de Ley que crea el Instituto de Protección del Contribuyente.

e) Se analiza, de manera particular, la Iniciativa de la Ley Federal de los Derechos de los Contribuyentes y por una Nueva Cultura Tributaria, es sus proceso legislativo, objetivos y un elemento novedoso llamado Amnistía Fiscal. El hecho de presentar este análisis en forma aislada de las dos anteriores iniciativas, es que esta Iniciativa de ley no propone la creación de un organismo, sino que promueve una nueva cultura tributaria en apoyo al organismo que surja al respecto.

f) Se presentan las conclusiones.

g) Para efectos de referencia, se incluyen dos Anexos con listas que contiene los datos de las Iniciativas presentadas, un tercer Anexo detalla la estructura, a nivel de Título, Capítulo y Artículo, de las Iniciativas de Ley Orgánica de la Procuraduría del Contribuyente, Ley que crea el Instituto de Protección del Contribuyente y Ley Federal de los Derechos del Contribuyente y por una Nueva Cultura Tributaria.

3. PROCESO LEGISLATIVO

Con el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 5 de enero de 2004, el Código presenta algunas modificaciones.

Entre las dichas modificaciones destacan:

- Uso de medios electrónicos;
- Residencia en el territorio nacional;
- Fusiones y escisiones;
- Actualización de cantidades y
- Defensa del contribuyente.

En relación con la Defensa del Contribuyente se adicionó el artículo 18-B, el cual crea un órgano administrativo autónomo que tendrá a su cargo, gratuitamente, la asesoría, representación y defensa de los contribuyentes en materia fiscal y administrativa.

Se presentaron 13 Iniciativas de modificación al Código Fiscal de la Federación, del 5 de abril de 2001 al 25 de abril de 2003 (**véase Anexo 1**). De estas Iniciativas, solo una contempla la adición del artículo 18-B, dicha Iniciativa contiene la propuesta de incorporar la Procuraduría de la Defensa Contribuyente, presentada por la Senadora Martha Sofía Tamayo Morales, el 23 de enero de 2002 en la Comisión Permanente y se turnó a las comisiones respectivas en el Senado.

En el Dictamen de las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y de Hacienda y Crédito Público del Senado, de fecha 11 de diciembre de 2003, se adiciona el artículo 18-B al Código Fiscal de la Federación.

El Dictamen citado fue turnado a la Cámara de Diputados con Minuta del 15 de diciembre de 2003. La Comisión de Hacienda de esta Cámara lo dictaminó favorablemente el 27 de diciembre de 2003, turnándolo al Senado, quien a su vez lo dictaminó en sentido afirmativo, el 28 de diciembre de 2003 y lo envió al Ejecutivo para su promulgación.

De esta forma, en el Decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación, del Diario Oficial de la Federación del 5 de enero de 2004, queda incorporado el artículo 18-B de la siguiente forma:

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.*¹

4. CONSIDERACIONES DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

4.1. Objetivos del artículo 18-B

De acuerdo con la iniciativa y los dictámenes de ambas Cámaras, las Comisiones expresan que las adecuaciones al Código Fiscal de la Federación, tienen como objetivo principal el fortalecimiento del marco legal para otorgar una mayor seguridad jurídica y facilitar a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

Así mismo, los principios rectores de las modificaciones al Código Fiscal (entre los que se encuentra la adición del artículo 18-B), son los siguientes:

- Aumentar la seguridad jurídica y económica del contribuyente;
- Avanzar en la simplificación de disposiciones fiscales para facilitar el cumplimiento de 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

¹ Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación*. 5 de enero del 2004, México D. F., Págs. 5-50.

² Senado de la República; *Dictamen de las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público; y de Estudios Legislativos, Primera, el que contiene Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación*. Gaceta Parlamentaria No. 31, Año 2003 Viernes 12 de Diciembre. México D. F.

4.2. Necesidad de un árbitro fiscal

El Servicio de Administración Tributaria (SAT) tiene la responsabilidad de realizar la recaudación federal, que permita obtener los ingresos necesarios para hacer frente a una buena parte de los compromisos económicos y sociales del Estado mexicano.

Sin embargo, dada la dimensión de la actividad recaudatoria y el apremio de asegurar los ingresos públicos, la autoridad, vista en su conjunto, es involuntariamente propensa a incurrir en prácticas lesivas de los derechos de los contribuyentes, ya sea por arbitrariedad, falta de imparcialidad o por corrupción.

Por lo anterior, si la legalidad no se asegura por el propio aparato recaudatorio, es imprescindible la intervención de un órgano externo e independiente que bajo la visión de defensa del contribuyente, inste a la autoridad fiscal a que respete íntegramente todos sus derechos.

5. DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE

5.1. Defensa del contribuyente en México

En sistema jurídico mexicano no contiene normas que reconozcan la garantía de los derechos del contribuyente. El Título Tercero del Código Fiscal de la Federación reglamenta la única forma de asistencia a los contribuyentes, conocida bajo el nombre de “síndicos del contribuyente”, y el SAT tiene la potestad de definir su programa. La normatividad establecida por el SAT 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.³

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 contenciosa administrativa que comprendía al ámbito fiscal en México, a cargo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (originalmente denominado Tribunal Fiscal de la Federación), institución que tiene más de sesenta y cinco años al servicio de estos litigios.⁴

³ Cámara de Diputados. *Iniciativa que reforma diversas iniciativas del Código Fiscal de la Federación, a fin de crear la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, presentada por el Diputado Rafael Hernández Estrada, del Grupo Parlamentario del PRI*. En Gaceta Parlamentaria No. 1237 del 25 de abril del 2003

⁴ Cámara de Diputados, *Iniciativa que adiciona un segundo párrafo a la fracción XXIX-H del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de adiciones al Código Fiscal de la Federación, suscrita por la Senadora Martha Sofía Tamayo Morales, del Grupo Parlamentario del PRI*. En Gaceta Parlamentaria, año V, número 925, 23 enero 2002.

Las Iniciativas señalan que el acceso a la justicia fiscal y administrativa que imparte este Tribunal está alejado de la mayoría de los contribuyentes, debido a que son causantes de bajos recursos económicos que no pueden pagar los servicios profesionales de asesoría y representación. En su mayoría, son trabajadores independientes y de micro y pequeñas empresas.

5.2. Experiencia internacional

Existe una tendencia mundial, de la cual México forma parte, por 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 en diversos países latinoamericanos se vienen perfeccionando estas instituciones, es en los países anglosajones donde se ha alcanzado una evolución más avanzada mediante la creación de instituciones autónomas, protectoras de las garantías y los derechos de los contribuyentes.

Algunos ejemplos que destacan son:

- La Ley Española de 1998, enumera las garantías fundamentales de los causantes y la obligación de las autoridades de respetarlas, creándose en paralelo a estas normas el Consejo para la Defensa del Contribuyente.
- En Estados Unidos de Norteamérica, desde 1979 existe la Oficina del "Ombudsman del Contribuyente", con una absoluta independencia de la Oficina Recaudadora de Impuestos. Su nombramiento lo realiza el Secretario del Tesoro.
- En la Unión Europea, existe la figura del "Ombudsman en materia de impuestos", quien ha asumido una relevante función en la atención de quejas y en la participación ante las autoridades fiscales de esa comunidad.⁵

6. PROPUESTAS PARA LA CREACIÓN DE UNA INSTITUCIÓN DE DEFENSA Y APOYO A LOS CONTRIBUYENTES

6.1. Proceso Legislativo

Como se mencionó, 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 Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. Dicha Ley aún está en proceso legislativo.

⁵ Cámara de Diputados, *Iniciativa que adiciona un segundo párrafo a la fracción XXIX-H del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de adiciones al Código Fiscal de la Federación, suscrita por la Senadora Martha Sofía Tamayo Morales, del Grupo Parlamentario del PRI*. En Gaceta Parlamentaria, año V, número 925, 23 enero 2002.

A la fecha, se han presentado tres iniciativas que proponen:

- Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente,
- Ley que crea el Instituto de Protección del Contribuyente y
- Ley Federal de los Derechos del Contribuyente y por una Nueva Cultura Tributaria. **(Véase Anexo 2, para referencia de estas iniciativas).**

La primer iniciativa la presentó la Senadora Martha Tamayo Morales en el Senado en fecha 11 de diciembre de 2003, se turnó 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 misma fecha. Se turnó a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos el 15 de diciembre de 2003.

La segunda iniciativa fue presentada en la Cámara de Diputados por el Diputado Juan Carlos Pérez Góngora el 27 de noviembre de 2003. Fue turnada a las Comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Gobernación.

La tercer iniciativa presentada en la Cámara de Diputados, por la Diputada Diana Rosalía Bernal Ladrón de Guevara, el 3 de diciembre de 2003, se turnó a la Comisión de Hacienda y Crédito Público. Las tres iniciativas se están analizando para ser dictaminadas en las respectivas comisiones.

6.2. Objetivos y funciones de las instituciones de defensa y protección del contribuyente propuestas en las iniciativas de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente y de la Ley del Instituto de Protección del Contribuyente

Las Comisiones Unidas de Justicia y de Estudios Legislativos del Senado consideran 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 o con alguna autoridad administrativa y, sobre todo, en el caso de aquéllos que carezcan de recursos para asistirse de un abogado.⁶

Ambas iniciativas tienen como objetivo principal la creación y regulación de un organismo especializado en la defensa de los contribuyentes en materia fiscal y administrativa en el orden federal.

⁶ Cámara de Diputados. *Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia; y de Estudios Legislativos, Segunda, el que contiene proyecto de Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.* En Gaceta Parlamentaria No. 31, del 12 de diciembre del 2003. México D. F.

Las Iniciativas señalan que la institución de defensa al contribuyente (Procuraduría de la Defensa del Contribuyente o el Instituto de Protección al Contribuyente, indistintamente) será un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, con independencia técnica, operativa y con plena autonomía presupuestaria y de gestión.

Entre las principales funciones que tendrá la institución de defensa del contribuyente se encuentran:

- Dar orientación y asistencia fiscal, gratuita y confidencial, para el correcto y oportuno cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes;
- Asesorar y representar gratuitamente a las personas frente a las autoridades fiscales federales;
- Conocer e investigar a petición de parte, o de oficio, irregularidades o ilegalidades de las autoridades fiscales federales, así como las reclamaciones o quejas de los afectados por la autoridad fiscal federal;
- Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables;
- Proponer los mecanismos que alienten al contribuyente a cumplir con sus obligaciones tributarias;
- Sugerir a las instancias correspondientes, medidas legales y reglamentarias que considere necesarias para mejorar y hacer más eficientes la función tributaria y recaudatoria del Estado;
- Denunciar ante la autoridad competente los posibles ilícitos penales, administrativos o civiles cometidos al contribuyente, por las autoridades fiscales investigadas;
- Opinar sobre el contenido de cualquier disposición fiscal y remitir dichas consideraciones a la instancia correspondiente del Poder Legislativo y a las autoridades fiscales federales;
- Promoción y difusión de una cultura fiscal.

6.3. Algunas diferencias entre las dos figuras propuestas

Tanto la propuesta del Instituto de Protección al Contribuyente, como la de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, tienen los mismos objetivos, principios rectores y metas. Sin embargo, presentan algunas diferencias en cuanto a sus estructuras, formas y métodos que llevará a cabo su cometido.

Se exponen comparativamente algunas diferencias en el siguiente cuadro:

| Ley del Instituto de Protección al Contribuyente⁷ | Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente⁸ |
|--|--|
| <p>Proceso Legislativo.- Iniciativa presentada en la Cámara de Diputados el 27 de noviembre del 2003. Turnada a las Comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Gobernación para su análisis.</p> | <p>Proceso Legislativo.- Iniciativa presentada en el Senado el 11 de diciembre del 2003. Turnada a las Comisiones Unidas de Justicia y Estudios Legislativos. Dictaminada el 12 de diciembre del 2003. Enviada con Minuta a la Cámara de Diputados el 12 de diciembre del 2003. Turnada a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos.</p> |
| <p>Estructura de la Ley:</p> <p>3 Títulos 6 Capítulos 33 Artículos 7 Transitorios</p> <p style="text-align: right;">(Véase Anexo 3)</p> | <p>Estructura de la Ley:</p> <p>3 Capítulos 10 Artículos 4 Transitorios</p> <p style="text-align: right;">(Véase Anexo 3)</p> |
| <p>Composición de la Institución.- Se integra por:</p> <p>I.- El Presidente Nacional del Instituto II.- El Consejo Nacional del Instituto III.- Los Presidentes Regionales IV.- Los Consejos Regionales (Art. 9, Numerales I, II, III y IV).</p> | <p>Composición de la Institución.- Se integra por:</p> <p>I.- El Procurador II.- Asesores Jurídicos (Art. 4).</p> |

⁷ Cámara de Diputados. *Iniciativa que expide la ley que crea el Instituto de Protección del Contribuyente; y reforma y deroga diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación, de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, a cargo del Diputado Juan Carlos Pérez Góngora, del Grupo Parlamentario del PRI.* En Gaceta Parlamentaria del 27 de noviembre del 2003. México, D. F.

⁸ Cámara de Diputados. *Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia; y de Estudios Legislativos, Segunda, el que contiene proyecto de Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.* En Gaceta Parlamentaria No. 31, del 12 de diciembre del 2003. México D. F.

| Ley del Instituto de Protección al Contribuyente⁷ | Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente⁸ |
|---|---|
| Respecto del personal.- Contempla que se regirá por el apartado B del artículo 123 Constitucional y por la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, quedando incorporado al régimen del ISSSTE. (Art. 10). | Respecto del personal.- Contempla la instalación del Servicio Profesional de Carrera para los asesores y personal jurídico. (Art. 5, Inciso f). |
| Nombramiento del titular: El presidente del Instituto será electo por mayoría absoluta del pleno de la Cámara de Diputados, de una lista de candidatos que propongan los grupos parlamentarios; o bien, en recesos, lo hará la Comisión Permanente, por las dos terceras partes de los presentes. (Art. 11, Primer Párrafo). | Nombramiento del titular: El nombramiento del Procurador lo hará la Cámara de Senadores o, en su caso, la Comisión Permanente. (Art. 8 y Cuarto Transitorio). |
| Duración en el cargo: El presidente del Instituto durará en su encargo cuatro años y podrá ser reelecto únicamente para un segundo período. (Art. 11, Segundo Párrafo). | Duración del cargo: El Procurador durará en su encargo cuatro años y podrá ser ratificado para un segundo período. Como excepción, el Procurador que ocupe el cargo por primera vez permanecerá en él por seis años. (Artículo 8, Segundo Párrafo y Cuarto Transitorio). |
| Profesión del titular: Deberá poseer título universitario en cualquiera de las especialidades jurídicas, económicas, contables o de administración. (Art. 12, III). | Profesión del titular: Deberá tener título de Licenciado en Derecho. (Art. 6). |
| Inmunidad.- El presidente del Instituto y los presidentes regionales no podrán ser detenidos, ni sujetos a responsabilidad alguna por las opiniones o recomendaciones que formulen, o por los actos que realicen en el ejercicio de las funciones propias de sus cargos que les asigna esta ley. (Art. 14). | Inmunidad.- (No menciona nada al respecto). |

| Ley del Instituto de Protección al Contribuyente ⁷ | Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente ⁸ |
|---|---|
| <p>Destitución.- El presidente del Instituto únicamente puede ser destituido de su cargo, por causa grave, debidamente probada y fundada, por el pleno de la Cámara de Diputados, por el voto de las dos terceras partes de los presentes en la sesión, en la que será oído en su defensa. Los presidentes regionales solo podrán ser destituidos por causa grave, por el Consejo Nacional del Instituto, respetándose su garantía de audiencia. (Art. 14, Segundo Párrafo).</p> | <p>Destitución.- Solo podrá ser destituido y sujeto a responsabilidad por las causas y conforme a las disposiciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. (Art. 8, Segundo Párrafo).</p> |
| <p>Recursos.- Se deberá considerar el gasto que genere el proceso de creación y de constitución de este órgano en el Presupuesto de Egresos de la Federación. El ejecutivo a través de la SHCP dispondrá lo conducente a fin de que se transfieran hacia el Instituto los recursos materiales y financieros de las unidades del SAT que desaparecerán. (Arts. Quinto y Séptimo Transitorios).</p> | <p>Recursos.- Para sufragar las erogaciones requeridas por esta Procuraduría, la SHCP dispondrá del Presupuesto de Egresos la transferencia de recursos de la partida asignada al SAT, acordando los renglones y los montos respectivos con las Comisiones de Hacienda de ambas Cámaras. (Art. Tercero Transitorio).</p> |

7. CONSIDERACIONES RESPECTO DE LA INICIATIVA DE LA LEY FEDERAL DE LOS DERECHOS DEL CONTRIBUYENTE Y POR UNA NUEVA CULTURA TRIBUTARIA

7.1. Exposición de motivos

Este apartado analiza la Iniciativa Ley Federal de los Derechos del Contribuyente y por una Nueva Cultura Tributaria en forma individual, debido a que, si bien va en el mismo sentido de las otras dos iniciativas, su función es diferente. Lo que propone esta Iniciativa es un complemento de la institución que surja para la defensa de los contribuyentes. **(Para ver la estructura de esta Ley remítase al Anexo 3.)**

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 contexto, se reconoce que la administración tributaria es ineficiente. Sucesivas reformas adoptadas en anteriores Legislaturas Federales se han cifrado tan sólo en dar

cada vez mayores facultades revisoras y de comprobación a las autoridades fiscales, en un afán por conseguir mayor recaudación únicamente por la vía de la fiscalización y sanción a los contribuyentes.⁹

La Iniciativa asegura que esta política tributaria no ha generado los impactos esperados, ya que actualmente, a nivel internacional, México sigue teniendo uno de los más bajos porcentajes de recaudación sobre el Producto Interno Bruto.

Así mismo, México continúa siendo uno de los países con menor porcentaje de contribuyentes dados de alta en el Registro Federal. El SAT reporta que son menos de 8 millones de contribuyentes en un país donde la Población Económicamente Activa (PEA) es de 45 millones y el total de la población asciende a más de 100 millones. Es decir, solo el 17.7% de la PEA cumple con sus obligaciones y el 82.3% restante no lo hace.¹⁰

Contrariamente a lo anterior, experiencias exitosas en materia recaudatoria, a nivel internacional, 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 un crecimiento real y efectivo de los ingresos tributarios. La eficiencia del fisco federal depende de que su incapacidad administrativa sea efectivamente sancionada, mediante las nuevas garantías otorgadas a los sujetos pasivos de los tributos.¹¹

Por lo antes expuesto, quienes proponen esta Ley consideran necesaria una reforma que incentive y facilite la incorporación de un mayor número de contribuyentes a la base gravable y que garantice sus derechos.

7.2. Objetivo de la Iniciativa

La presente ley tiene por objeto regular los derechos y garantías básicos de los contribuyentes en sus relaciones con las autoridades, sin perjuicio de los que se establecen 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 de un desarrollo integral.

⁹ Cámara de Diputados. *Iniciativa de Ley Federal de los Derechos del Contribuyente y por una Nueva Cultura Tributaria, a cargo de la Diputada Diana Rosalía Bernal Ladrón De Guevara, del Grupo Parlamentario Del PRD*. En: Gaceta Parlamentaria, Año VI, Número 1387, jueves 4 de diciembre de 2003.

¹⁰ Cifras estimadas por el INEGI y por el Servicio de Administración Tributaria (SAT) al 2003.

¹¹ Cámara de Diputados. *Iniciativa de Ley Federal de los Derechos del Contribuyente . . . Op. Cit.*

Los principios en los que se basa esta Ley son:

- Que los tributos deben atender a la capacidad económica y contributiva de los sujetos pasivos de la relación tributaria;
- Los tributos deben sujetarse a la 1) equidad, 2) generalidad, 3) proporcionalidad (equitativa distribución de la carga tributaria), 4) eficacia, 5) no confiscatoriedad, 6) destino de los tributos y 7) limitación de los costos indirectos derivados de las obligaciones fiscales.¹²
- Información y transparencia del actuar hacendario.

La ley que se propone puntualiza que una de sus ventajas es que no requerirá la creación de nuevos órganos administrativos a efecto de llevar a cabo su aplicación y observancia. La Ley se correlaciona y complementa con la propuesta legislativa que ya existe para establecer la Procuraduría o Instituto de Defensa del Contribuyente, dando así un mayor contenido y eficacia a la creación del mismo.

7.3. Medida novedosa de la Ley: la “Amnistía Fiscal”

Dado el deterioro de la confianza de los contribuyentes para con las autoridades hacendarias, se hace necesaria una “Amnistía Fiscal” que se debe 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 gobierno.

Esta Ley introduce medidas novedosas en el sistema fiscal mexicano, lo que puede ser denominado como “Amnistía Fiscal”, principalmente con tres objetivos:

- Permitir y promover la incorporación de los contribuyentes, personas físicas, al padrón tributario, 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 auditorías por parte de la Secretaría de Hacienda, la posibilidad de regularizarse de manera definitiva, mediante un acuerdo previo con la autoridad fiscal que los autorice para corregir su situación fiscal sin entorpecer, ni descapitalizar su actividad productiva, efecto que actualmente llegan a producir las visitas fiscales;

¹² Cámara de Diputados. *Ibíd.* Artículo 2.

- Garantizar a las personas físicas y morales una multa mínima cuando por primera vez incurran en una 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 las normas que regulen el régimen de infracciones y sanciones tributarias, así como el de los recargos, y las referentes a la actualización de los créditos fiscales, cuando su aplicación resulte más favorable para el contribuyente afectado.

8. CONCLUSIONES

- Creación de un órgano administrativo de defensoría del contribuyente, autónomo que tendrá a su cargo, gratuitamente, la asesoría, representación y defensa de los contribuyentes en materia fiscal y administrativa (Art. 18-B Código Fiscal de la Federación). Cabe puntualizar que dicho órgano todavía no está regulado, pues su normatividad está en proceso legislativo.
- El órgano de defensa de los contribuyentes surge como un árbitro fiscal autónomo que salvaguarda los intereses del contribuyente frente a la autoridad fiscal. Esta institución será un órgano descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, con independencia técnica y operativa, con autonomía presupuestaria y de gestión.
- Establecimiento de principios rectores para garantizar la seguridad jurídica y económica del contribuyente, así como el cumplimiento de las obligaciones fiscales.
- A la fecha se han presentado tres iniciativas relacionadas con la defensa del contribuyente, dos de ellas pretenden crear al órgano y una dotar de conocimientos sobre sus derechos al contribuyente: a) Iniciativa de Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, b) Iniciativa Ley que crea el Instituto de Protección del Contribuyente, c) Iniciativa que crea la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente y por una Nueva Cultura Tributaria.
- Existen dos Iniciativas que proponen la creación de un órgano de defensoría al contribuyente (la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente y el Instituto de Protección al Contribuyente) que tienen los mismos fines y objetivos, la protección y defensoría del contribuyente, sin embargo, presentan algunas diferencias en lo referente a su estructura y funcionamiento.
- En relación con lo anterior, una tercer Iniciativa de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente y por una Nueva Cultura Tributaria, persigue los mismos fines de las anteriores, si bien no propone la creación de una nueva institución, sí pretende ser un complemento para la nueva institución que surja. Su objetivo es regular los derechos y garantías básicos de los contribuyentes en relación con las autoridades.
- La Iniciativa de Ley Federal de los Derechos del Contribuyente y por una Nueva Cultura Tributaria propone algunas medidas novedosas, llamadas de “Amnistía Fiscal” para los contribuyentes que hayan incurrido en actos ilegales. Esto con la finalidad de incrementar el padrón de contribuyentes y de que exista una nueva relación con las autoridades hacendarias.

A N E X O S

ANEXO 1

LISTA DE INICIATIVAS DE MODIFICACIÓN AL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN PARA INCORPORAR LA FIGURA DE DEFENSA Y APOYO AL CONTRIBUYENTE, PRESENTADAS DEL 5 DE ABRIL DE 2001 AL 25 DE ABRIL DE 2003.

1.- INICIATIVA QUE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO A LA FRACCIÓN XXX-H DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DE **ADICIONES AL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN**, SUSCRITA POR LA SENADORA MARTHA SOFÍA TAMAYO MORALES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI. CÁMARA DIPUTADOS. 23 DE ENERO DE 2002.

2.- INICIATIVA QUE **REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, A FIN DE CREAR LA PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE**, PRESENTADA POR EL DIPUTADO RAFAEL HERNÁNDEZ ESTRADA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DEL JUEVES 24 DE ABRIL DE 2003.

3.- INICIATIVA DE DECRETO QUE ESTABLECE, REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES FISCALES. INICIATIVA QUE **REFORMA EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN**, PRESENTADA POR EL EJECUTIVO FEDERAL. JUEVES 5 DE ABRIL DE 2001.

4.- INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE **REFORMA EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN**, PRESENTADA POR EL DIPUTADO LUIS MIGUEL BARBOSA HUERTA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 23 DE MAYO DE 2001.

5.- INICIATIVA DE **REFORMAS AL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN**, PRESENTADA POR EL DIPUTADO JOSE ANTONIO MAGALLANES RODRÍGUEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DEL JUEVES 8 DE NOVIEMBRE DE 2001.

6.- INICIATIVA DE **REFORMAS AL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN**, PRESENTADA POR LA DIPUTADA MIROSLAVA GARCÍA SUÁREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DEL MIÉRCOLES 30 DE ENERO DE 2002.

7.- INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE **ADICIONA CON UN ARTÍCULO 114-B EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN**, PRESENTADA POR EL SENADOR JOSE ANTONIO AGUILAR BODEGAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 20 DE FEBRERO DE 2002.

8.- INICIATIVA DE **REFORMAS AL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN**, PRESENTADA POR EL DIPUTADO ROQUE JOAQUÍN GRACIA SANCHEZ, A NOMBRE DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESIÓN DE LA COMISION PERMANENTE DEL MIERCOLES 27 DE FEBRERO DE 2002.

9.- INICIATIVA DE DECRETO QUE **REFORMA LOS ARTÍCULOS 49 Y 84 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN**, PRESENTADA POR EL DIPUTADO LÁZARO ARIAS MARTÍNEZ, DEL CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO, 13 DE MARZO DE 2002.

10.- INICIATIVA QUE **REFORMA LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 39 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, PARA LIMITAR LA FACULTAD DEL EJECUTIVO FEDERAL EN LA DEROGACIÓN DE DISPOSICIONES LEGISLATIVAS**, PRESENTADA POR LA DIPUTADA ROSALÍA PEREDO AGUILAR, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT, EN LA SESIÓN DEL LUNES 25 DE MARZO DE 2002.

11.- INICIATIVA **QUE ADICIONA EL ARTICULO 3º DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN**, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS SALVADOR ROCHA DIAZ, OSCAR LEVIN COPPEL Y ENRIQUE DE LA MADRID CORDERO, INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, 23 DE ABRIL DE 2002.

12.- INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO **QUE ADICIONA UN ARTICULO 30-B AL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN**, PRESENTADA POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO, EN LA SESIÓN DE LA COMISION PERMANENTE DEL MIERCOLES 24 DE JULIO DE 2002.

13. - INICIATIVA QUE **REFORMA EL ARTÍCULO 31, INCISO A), DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, PARA QUE LOS ENTEROS PROVISIONALES SE CUMPLAN DE FORMA OPTATIVA POR MEDIOS ELECTRÓNICOS O DE MANERA TRADICIONAL**, PRESENTADA POR EL DIPUTADO TOMÁS TORRES MERCADO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DEL VIERNES 13 DE DICIEMBRE DE 2002.

ANEXO 2

LISTA DE INICIATIVAS QUE PROPONEN A LA INSTITUCIÓN DE DEFENSA Y APOYO AL CONTRIBUYENTE.

1.- INICIATIVA QUE CONTIENE PROYECTO DE **LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE**, PRESENTADA POR LA SENADORA MARTHA TAMAYO MORALES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL. GACETA PARLAMENTARIA DEL SENADO. NÚMERO 30, AÑO 2003 DEL JUEVES 11 DE DICIEMBRE.

2.- INICIATIVA QUE EXPIDE **LA LEY QUE CREA EL INSTITUTO DE PROTECCION DEL CONTRIBUYENTE**; Y REFORMA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, DE LA LEY DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA Y DE LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES, A CARGO DEL DIPUTADO JUAN CARLOS PEREZ GÓNGORA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI. GACETA PARLAMENTARIA 27 DE NOVIEMBRE DE 2003

3.- INICIATIVA DE **LEY FEDERAL DE LOS DERECHOS DEL CONTRIBUYENTE Y POR UNA NUEVA CULTURA TRIBUTARIA**, A CARGO DE LA DIPUTADA DIANA ROSALÍA BERNAL LADRÓN DE GUEVARA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD. GACETA PARLAMENTARIA, AÑO VI, NÚMERO 1387, JUEVES 4 DE DICIEMBRE DE 2003.

ANEXO 3

A) ESTRUCTURA DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE LA DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE.

Capítulo I

Disposiciones Generales (Arts. 1-4)

Capítulo II

De las atribuciones (Art. 5)

Capítulo III

Del Procurador y los Asesores Jurídicos (Arts. 6-10)

Transitorios (Primero-Tercero)

B) ESTRUCTURA DEL PROYECTO DE INICIATIVA DE LEY QUE CREA AL INSTITUTO DE PROTECCIÓN AL CONTRIBUYENTE.

Título I

Disposiciones generales

Capítulo Único

(Arts. 1-8)

Título II

De la estructura y organización funcional del Instituto de Protección del Contribuyente

Capítulo I

De la estructura

(Arts. 9-10)

Capítulo II

Del Presidente Nacional del Instituto y de otros funcionarios del Instituto

(Arts. 11-16)

Capítulo III

Del Consejo Nacional del Instituto y de los Consejos Regionales

(Arts. 17-20)

Título III

Capítulo I

Del Procedimiento ante el Instituto de Protección del Contribuyente

(Arts. 21-27)

Capítulo II

De los Acuerdos y Recomendaciones
(Arts. 28-33)

Artículos Transitorios (Primero-Séptimo)

C) ESTRUCTURA DEL PROYECTO DE INICIATIVA DE LEY FEDERAL DE LOS DERECHOS DEL CONTRIBUYENTE Y POR UNA NUEVA CULTURA TRIBUTARIA

Capítulo I

Disposiciones Generales
(Arts. 1-8)

Capítulo II

Información, Difusión y Asistencia en el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Campaña Nacional Contributiva
(Arts. 9-15)

Capítulo III

Regularización fiscal del contribuyente
(Arts. 16-19)

Capítulo IV

Derechos y garantías en los procedimientos de comprobación
(Arts. 20-24)

Capítulo V

Derechos y garantías en el procedimiento sancionador
(Arts. 25-27)

Capítulo VI

Medios de defensa del contribuyente
(Arts. 28-29)

Disposiciones Transitorias (Primero-Cuarto)