



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO

**COMPETENCIA DE LA PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL
CONTRIBUYENTE (PRODECON) PARA EJERCITAR ACCIONES
COLECTIVAS**

**TESIS
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRA EN DERECHO**

PRESENTA

L. EN D. NORMA GABRIELA SÁNCHEZ LEW

TUTOR ACADÉMICO:

DRA. EN D. CLAUDIA ELENA ROBLES CARDOSO

TUTORES ADJUNTOS:

DR. EN D. ROBERTO EMILIO ALPÍZAR GONZÁLEZ

DRA. EN D. MARÍA TERESA MARTÍNEZ RODRÍGUEZ

TOLUCA DE LERDO, ESTADO DE MÉXICO, MARZO DE 2024.

INDICE

<i>Capítulo</i>	<i>Pág</i>
Resumen	3
Introducción	5
Protocolo en extenso	8
Capítulo I. De las Acciones Colectivas en México.	28
<i>a) Antecedentes.</i>	29
<i>b) Exposición de motivos de la reforma al artículo 17, párrafo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</i>	37
<i>c) Casos prácticos del ejercicio de la class action</i>	46
Capítulo II. La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.	63
<i>a) Naturaleza Jurídica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.</i>	65
<i>b) Estructura de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.</i>	69
<i>c) Competencia de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.</i>	83
<i>d) Principales servicios proporcionados por la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.</i>	91
<i>e) Experiencias de casos concretos.</i>	99
Capítulo III. Defensa en materia fiscal federal.	121
<i>a) La justicia alternativa. Sistema no jurisdiccional de Defensa de Derechos de los Contribuyentes.</i>	122
<i>a.1.) Queja o Reclamación</i>	123
<i>a.2.) Acuerdo Conclusivo.</i>	126
<i>b) Sistema clásico de Defensa de Derechos de los Contribuyentes</i>	132
<i>b.1.) Recursos Administrativos.</i>	133
<i>b.2.) Juicio Contencioso Administrativo Federal.</i>	140
<i>b.3.) Juicio de Garantías.</i>	155
Capítulo IV. Del proceso legal denominado De las Acciones Colectivas.	165
<i>a) Diferencia entre una acción normal y una acción colectiva.</i>	166
<i>b) Formalidades de las acciones colectivas.</i>	172
<i>c) Procedimiento</i>	175
<i>d) Medidas precautorias.</i>	184
<i>e) Sentencia.</i>	186
<i>f) Propuesta de reforma a los artículos 578 y 585 del Código Federal de Procedimientos Civiles.</i>	189
Conclusiones	192
Bibliografía	198

RESUMEN

El presente trabajo tiene como propósito destacar la esencia del legislador al contemplar la posibilidad de incluir en el Sistema Jurídico Mexicano a la figura de la acción colectiva, con su historia, sus ventajas, con los resultados obtenidos a nivel internacional, sin dejar de lado los obtenidos en juicios de naturaleza colectiva en México, sin que necesariamente hayan sido todavía juicios de acciones colectivas.

Se destaca la importancia que reviste para el Sistema Tributario Mexicano, primeramente contar con la figura del Ombudsperson Fiscal, pero también de la trascendencia de las acciones que ha realizado la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente con las atribuciones legales que hasta esta fecha le han sido conferidas y, las que estaría en condiciones de realizar si tuviera legitimación para promover demandas de acciones colectivas en beneficio de los contribuyentes.

Se abordan los distintos recursos administrativos y legales con que cuenta la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente al momento defender y proteger los derechos tributarios y los resultados generados para esa finalidad; mientras que por otra parte se hace referencia a resultados obtenidos en juicios conocidos como “class action” a nivel internacional y en juicios de naturaleza colectiva en México.

Como consecuencia del desarrollo anterior, se determina que contar con la legitimación activa para ejercitar acciones colectivas, en términos de lo establecido en el Libro Quinto del Código Federal de Procedimientos Civiles y en beneficio de los contribuyentes que en algún momento se sientan violentados en sus derechos, representaría para éstos, contar con un mecanismo eficaz de la defensa y protección de sus derechos, así como la posibilidad de utilizar una de las herramientas jurídicas más vanguardistas, no solo a nivel nacional sino también internacional, con la ventaja de generar economía procesal, de ser gratuito y de tener efectos erga omnes.

Cabe señalar que todas estas ventajas son significativas y benéficas, tanto para el contribuyente como para el Estado, toda vez que al mismo tiempo que se cuenta con un mecanismo que garantiza la eficaz protección y defensa de los derechos de los contribuyentes, también se economiza en juicios; es así que una de las mayores ventajas, que no debe pasar desapercibida, es la consistente en los efectos erga omnes que producen las acciones colectivas, toda vez que éstos representan para los contribuyentes, la posibilidad de adherirse a una demanda de esta naturaleza cuando se sientan afectados en sus derechos como contribuyentes, incluso cuando no hayan participado en la presentación de la demanda ni en la substanciación del juicio.

En el presente trabajo de investigación se propone reformar los artículos 578 y 585 del Libro Quinto contenidos en el Código Federal de Procedimientos Civiles, con la finalidad de incluir la materia tributaria en las que actualmente se pueden ejercer juicios de acciones colectivas, así como otorgar la legitimación activa que requiere la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente para estar en condiciones de promover demandas de acción colectiva.

INTRODUCCIÓN

COMPETENCIA DE LA PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE (PRODECON) PARA EJERCITAR ACCIONES COLECTIVAS

Norma Gabriela SÁNCHEZ LEW¹

Introducción

El presente trabajo tiene como objeto ser una fuente de información relacionada con las actividades que desarrolla la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente², en la protección de los derechos de los contribuyentes, así como plantear la necesidad de ampliar su competencia para que se encuentre en condiciones de ejercer “acciones colectivas” en contra de las omisiones y actos realizados por las autoridades fiscales federales (SAT, IMSS, INFONAVIT, CONAGUA, PROFECO y Autoridades Coordinadas).

En esta investigación podrán apreciarse, entre otros aspectos, las acciones que se han tomado a nivel internacional en el tema de “class action”, así como a partir de que se instituyen en el Sistema Jurídico Mexicano, los juicios de naturaleza colectiva hasta el surgimiento y experiencia obtenida con la figura denominada “acciones colectivas”.

Se destaca particularmente la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de julio de 2010, a través de la cual se adiciona en principio, un tercer párrafo (actualmente cuarto) al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableciendo que será el H. Congreso de la Unión, el que expedirá las leyes que regulen a las acciones colectivas, determinando con ello, las materias de aplicación, los procedimientos judiciales, así como los mecanismos de reparación del daño.

¹ Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma Metropolitana.

² Organismo público descentralizado, no sectorizado, con autonomía técnica funcional y de gestión por decreto de Ley publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de septiembre de 2006.

Se hace referencia a la reforma al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como a la subsecuente entrada en vigor del Decreto por el que se reforman y adicionan el Código Federal de Procedimientos Civiles, el Código Civil Federal, la Ley Federal de Competencia Económica, la Ley Federal de Protección al Consumidor, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de agosto de 2011; en el cual por razones desconocidas no se incluyó a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, muy probablemente en virtud de que este Organismo Público inició sus operaciones hasta el 1º de septiembre de 2011.

En este sentido, se destaca que el referido artículo 17 constitucional vigente, en su párrafo cuarto, de ninguna manera limita las materias para las cuales el H. Congreso de la Unión tiene la facultad de regular la aplicación de las acciones colectivas, por lo que no existe impedimento alguno para incluir y regular la materia tributaria en los procesos legales de las acciones colectivas, toda vez que refiere en su párrafo cuarto lo siguiente:

“Artículo 17.- ...

...

...

El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de manera exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos”

Lo anterior es significativo para el desarrollo del presente trabajo, concretamente porque al ser una disciplina especializada, dinámica y compleja, la materia tributaria requiere de herramientas eficaces de participación e intervención del Ombudsperson Fiscal en la defensa y protección de los derechos de los contribuyentes, sobre todo cuando, en términos de lo establecido en las disposiciones legales que le dan competencia a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente para asesorar, orientar, defender y representar a los contribuyentes

que han sido afectados en sus derechos frente a actos de las autoridades fiscales federales, conlleva al inicio de los medios de defensa más vanguardistas y eficaces que, necesariamente tienen que estar al alcance del contribuyente, como podría ser, en su caso, además de los recursos legales con los que actualmente cuenta, definitivamente, la promoción de juicios de acción colectiva.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO
PROTOCOLO EN EXTENSO

Título: Competencia de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (PRODECON) para ejercitar acciones colectivas.

Modalidad: Presencial

Área de evaluación: Cuerpo Académico: Estudios en Derechos Humanos y sus garantías

Línea de Generación y aplicación del conocimiento: Derecho Constitucional

Palabras Clave: Competencia, PRODECON, acciones colectivas.

Antecedentes (Estado de conocimiento)

En el año 2010, México vivió una reforma constitucional a través de las cuales se crearon las **acciones colectivas**, una figura jurídica que permite que grupos de ciudadanos se asocien para promover juicios que defiendan sus derechos ambientales, culturales, educativos, a la salud y como consumidores, en vez de tener que presentar demandas individuales, esta figura, también es conocida en el ámbito internacional como ***class action***.

Ciertamente, esta innovación jurídica ocurrida con motivo de la reforma al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 29 de julio de 2010, a través de la cual se adicionó un tercer párrafo, permitió regular por primera vez en la historia de México, la institución jurídica denominada “**LAS ACCIONES COLECTIVAS**”, el precepto constitucional de mérito precisa que será el Congreso de la Unión, el que expida las leyes que regulen a las acciones colectivas, determinando las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño.

Aunado a lo anterior, con la adición del artículo 18-B del Código Fiscal de la Federación del 24 de abril de 2021, se otorga a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, la protección y defensa de los derechos e intereses de los contribuyentes en materia fiscal y administrativa, correspondiéndole la asesoría, representación y defensa de los mismos en todo tipo de asuntos emitidos por autoridades administrativas y organismos federales descentralizados, así como de determinaciones de autoridades fiscales y de organismos fiscales autónomos de orden federal.

Por su parte, la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente señala en su artículo 5, fracciones III y V, respectivamente, las atribuciones del Ombudsman Fiscal, para conocer de quejas presentadas por contribuyentes que se estimen afectados en sus derechos por actos de las autoridades fiscales federales, así como para promover los medios de defensa al alcance del contribuyente; sin embargo, en ambas disposiciones, a pesar de tratarse del Ombudsperson de los contribuyente, no se contempla la facultad para promover algún tipo de acción colectiva.

Lo anterior, muy seguramente se debe a que en la fecha que tuvo lugar la reforma constitucional aludida, así como en la que se publicó el DECRETO por el que se reforman y adicionan el Código Federal de Procedimientos Civiles, el Código Civil Federal, la Ley Federal de Competencia Económica, la Ley Federal de Protección al Consumidor, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros (30 de agosto de 2011), no se tenía contemplada al Ombudsperson Fiscal, dado que este Organismo inicio sus operaciones el 1º de septiembre de 2011.

Ello significa que en aras de estar en condiciones de que el Estado provea a los contribuyentes de los medios de defensa efectivos en la protección y defensa de sus derechos, no es tarde para incluir y regular en el ámbito de competencia de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, los procesos legales correspondientes a las acciones colectivas, ello es así, porque la materia tributaria es una de las disciplinas especializadas, dinámicas y complejas que requieren que la intervención de un organismo especializado como PRODECON se valga de todos los medios legales creados precisamente para garantizar que en la defensa y protección de los derechos de

los contribuyentes se logre equilibrio frente a las acciones u omisiones de las autoridades fiscales.

Originalidad y relevancia

Se estima necesario otorgar a la PRODECON, en su carácter de Ombudsperson Fiscal, y por primera vez en la historia de México, la legitimación activa necesaria para la defensa y protección de los derechos de los contribuyentes de manera colectiva, lo que le permitirá contar con una herramienta procedimental, vanguardista y eficaz, que garantice resultados pro homine, erga omnes, economía procesal y persuasión en las acciones y omisiones de las autoridades fiscales que evite la reincidencia de afectaciones a los derechos de los contribuyentes.

Planteamiento del problema

Al plantear la necesidad de ampliar la competencia de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente se pretende recurrir a un mecanismo que a nivel internacional ha demostrado tener resultados satisfactorios en las materias en las cuales actualmente se permite su ejercicio, pero enfocarlo ahora en una eficaz protección de los derechos de los contribuyentes, que adicionalmente permitiría la más alta protección en su beneficio, a bajos costos como resultado de la economía procesal que conlleva la representación de un número ilimitado de afectados en un solo juicio, así como el impacto legal que se obtendría de una resolución en la materia, es decir, la obtención de una resolución favorable generaría, sin lugar a dudas, sentar precedentes para que las autoridades fiscales evitaran en lo sucesivo reincidir en las afectaciones o violaciones a los derechos de los contribuyentes; motivos todos los anteriores, para lograr un mayor alcance en la competencia de un Ombudsperson en relación con las omisiones o los actos concretos realizados y emitidos por las autoridades fiscales federales (SAT, IMSS, INFONAVIT, CONAGUA, PROFECO y Autoridades Coordinadas).

Preguntas de investigación

¿La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente como Ombudsperson fiscal, en el ámbito de su competencia, podría tener mayor nivel de competencia para promover, defender, proteger y garantizar los derechos de los contribuyentes?

¿Existe impedimento legal alguno para no dotar de legitimación activa a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente en el ejercicio de acciones colectivas reguladas en el Libro Quinto del Código Federal de Procedimientos Civiles?

¿La protección de derechos humanos no es materia de competencia de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente?

¿Los medios de garantía de los derechos de los contribuyentes utilizados por la Procuraduría de la Defensa del Contribuyentes son actualmente pro homine, erga omnes y sientan precedentes legales en beneficio de los contribuyentes?

¿Los mecanismos de defensa de los derechos de los contribuyentes con los que actualmente ejerce la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente la defensa y protección de los mismos, permiten una economía procesal óptima ante las reducciones presupuestales que se vive en el país?

Justificación del problema

El Libro Quinto del Código Federal de Procedimientos Civiles, denominado “DE LAS ACCIONES COLECTIVAS”, señala en los artículos **578** y **579**, lo siguiente:

“Artículo 578.- La defensa y protección de los derechos e intereses colectivos será ejercida ante los Tribunales de la Federación con las modalidades que se señalen en este Título, y sólo podrán promoverse en materia de relaciones de consumo de bienes o servicios, públicos o privados y medio ambiente.”

“Artículo 579.- La acción colectiva es procedente para la tutela de las pretensiones cuya titularidad corresponda a una colectividad de personas, así como para el ejercicio de las pretensiones individuales cuya titularidad corresponda a los miembros de un grupo de personas.”

Por su parte, el artículo **585** del mismo Código citado, concede legitimación activa a la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, así como a la Comisión Federal de Competencia, para defender y proteger los derechos de ciudadanos en diversos ámbitos de competencia, al referir:

“Artículo 585.- Tienen legitimación activa para ejercitar acciones colectivas:

I. La Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros y la Comisión Federal de Competencia; ...”

Los fundamentos legales antes transcritos excluyen de la legitimación activa a la PRODECON en el ejercicio de juicios de acciones colectivas; excluyendo de protección y defensa a los derechos de los contribuyentes, a través de este vanguardista mecanismo legal. Ello, sin motivo aparente, toda vez que la Exposición de Motivos del artículo 17 constitucional refiere incluso que las materias a proteger a través de las acciones colectivas no deberían limitarse a las antes referidas.

Lo antes referido es de suma trascendencia, toda vez que al no contemplar a la materia fiscal para que los derechos de los contribuyentes se protejan y defiendan a través de este mecanismo legal regulado en el Libro Quinto del Código Federal de Procedimientos Civiles, se excluye a estos derechos para que sean protegidos y defendidos a través de este mecanismo legal que así lo garantice y, en consecuencia, el Estado Mexicano no está dando cabal cumplimiento al debido goce de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en materia fiscal referido en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cabe referir que otro de los impedimentos que en un principio supuse podrían justificar el no ejercicio de acciones colectivas en materia fiscal, pudo ser el que la PRODECON inició sus actividades el 1º de septiembre de 2011, es decir, posterior a la reforma del Código Federal de Procedimientos Civiles, en el cual se adiciona el Libro Quinto que

regula los juicios de acciones colectivas, actualmente considero que el Estado Mexicano debe ser acorde a la reforma Constitucional de 2011, en cuyo contenido, establece la necesidad de contar con las garantías de protección necesarias y eficaces que realmente protejan y defiendan en el ámbito tributario, los derechos de los contribuyentes.

No considerar lo anterior, provoca una franca desventaja para los contribuyentes que estimen afectados en sus derechos, pues no pueden ser representados, defendidos y protegidos en un juicio de naturaleza colectiva, con las ventajas que este tipo de juicio implican no solo para el contribuyente, sino también para el Estado, al generar efectos pro homine, erga omnes, economía procesal y precedentes legales en beneficio de los contribuyentes.

En virtud de lo anterior, se estima necesario y conveniente dotar a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (PRODECON) de la legitimación activa que le permita ejercer, en términos del Libro Quinto del Código Federal de Procedimientos Civiles, el mecanismo legal y vanguardista adecuado en la defensa y protección de los derechos de los contribuyentes.

Delimitación del problema

1. Delimitación temporal: 2011-2021
2. Delimitación espacial: Ciudad de México.
3. Delimitación Humana: Contribuyentes que acuden a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.
4. Delimitación Material: Derecho Civil/Fiscal

Hipótesis

Si se otorga legitimación activa a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, en términos del Libro Quinto del Código Federal de Procedimientos Civiles, para ejercer acciones colectivas, entonces estará en posibilidades de representar, proteger y defender ante Tribunales competentes, los derechos de los contribuyentes de manera gratuita, con efectos pro homine y erga omnes, economía procesal y sentando precedentes legales novedosos.

Objetivo General

Analizar la competencia idónea del ombudsman fiscal para una real protección y defensa de los derechos de los contribuyentes ante actos de autoridades fiscales.

Objetivos Específicos

- Estudiar los antecedentes de las acciones colectivas en México.
- Identificar la naturaleza jurídica, estructura y funciones de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.
- Analizar las limitaciones de las acciones legales que actualmente está facultada para ejercer la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente para la defensa y protección de los derechos de los contribuyentes.
- Proponer atribuciones para la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente

Orientación Teórico-Methodológica

El presente trabajo de investigación abarcará el análisis que tuvo el legislador al incluir la figura de las acciones colectivas en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las atribuciones de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, los recursos y acciones legales al alcance de la misma en la defensa y protección de los derechos de los contribuyentes, así como la trascendencia en el Sistema Jurídico Mexicano de juicios colectivos que han sido exitosos y finalmente la importancia de ampliar en la competencia de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, el ejercicio de acciones colectivas en términos del Libro Quinto del Código Federal de Procedimientos Civiles.

METODOLOGÍA / METODO

Método Histórico
Método Analítico.
Método Deductivo
Método Inductivo

ESQUEMA DE TRABAJO (DESARROLLAR)

Resumen
Introducción

Capítulo I. De las Acciones Colectivas en México.

- a) Antecedentes.
- b) Exposición de motivos de la reforma al artículo 17, párrafo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- c) Casos prácticos del ejercicio de la class action

Capítulo II. La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

- a) Naturaleza Jurídica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.
- b) Estructura de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.
- c) Competencia de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.
- d) Principales servicios proporcionados por la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.
- e) Experiencias de casos concretos.

Capítulo III. Defensa en materia fiscal federal.

- a) La justicia alternativa. Sistema no jurisdiccional de Defensa de Derechos de los Contribuyentes.
 - a.1.) Queja o Reclamación
 - a.2.) Acuerdo Conclusivo.
- b) Sistema clásico de Defensa de Derechos de los Contribuyentes
 - b.1.) Recursos Administrativos.
 - b.2.) Juicio Contencioso Administrativo Federal.
 - b.3.) Juicio de Garantías.

Capítulo IV. Del proceso legal denominado De las Acciones Colectivas.

- a) Diferencia entre una acción normal y una acción colectiva.
- b) Formalidades de las acciones colectivas.
- c) Procedimiento
- d) Medidas precautorias.
- e) Sentencia.
- f) Propuesta de reforma a los artículos 578 y 585 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Conclusiones

Bibliografía

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política de Colombia vigente.
- Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- Convención Americana Sobre Derechos Humanos (San José de Costa Rica).
- Ley de Aguas Nacionales.
- Ley General de Población.
- Ley del Impuesto Sobre la Renta.
- Ley del Impuesto al Valor Agregado.
- Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios.
- Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social
- Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
- Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado.
- Ley Federal de Protección Consumidor.
- Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- Ley Federal de Responsabilidad.
- Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.
- Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Código Federal de Procedimientos Civiles
- Código Fiscal de la Federación.
- Lineamientos que regulan el ejercicio de las atribuciones sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.
- Acuerdo por el que se modifican y adicionan diversas disposiciones de los Lineamientos que regulan el ejercicio de las atribuciones sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.
- Acciones Colectivas: Reflexiones en torno a su necesidad en materia tributaria. Serie de cuadernos de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. Número XVII.

- Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo tercero y se recorre el orden de los subsecuentes, del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Gaceta Parlamentaria. Número 2976-IV, del 25 de marzo de 2010. México.
- Exposición de motivos del Decreto por el cual se expide la Ley Reglamentaria del Párrafo Tercero del Artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Acciones Colectivas. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Gaceta del 07 de febrero de 2008.
- Norma Oficial Mexicana NOMB-184-SCFI-2012.
- Revista Mexicana de Derecho Constitucional. Número 21, julio-diciembre 2009. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo y Karla Elizabeth Mariscal Ureta. Las Acciones Colectivas, una visión de Jorge Carpizo. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México. 2015.
- Bernal, Ladrón de Guevara Diana. Acciones Colectivas en torno a su necesidad en materia tributaria. Serie de Cuadernos de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente Número XVII. Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.
- BERNAL LADRÓN DE GUEVARA, Diana. Taxpayers' Rights in a Transparent and Global Society. The Mexican's Ombudsman experiencia. Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. México. 2017.
- CARRILLO FLORES, Antonio. La defensa jurídica frente a la administración pública. México. Porrúa. México. 1939.
- COUTURE J. Eduardo. Fundamentos de Derecho Procesal Civil. Editorial Depalma. Tercera Edición. Buenos Aires, 1958.
- DELGADO SCHNEIDER, Verónica. Las acciones populares en el proceso de codificación brasileño (con especial interés en Freitas y Beviláqua) Revista de

Derecho Privado. Universidad Externado de Colombia. Número 31. 2016. Colombia.

- ESBRÍ MONTOLIÚ, Miguel Ángel. El Convenio Arbitral en el Derecho Español. Universitat Jaume. España. 2015.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo. Amparo Colectivo en México. Hacia una reforma constitucional y legal. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 2018.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo. Cappelletti, Mauro, Obras: La Justicia Constitucional y Dimensiones de la Justicia en el Mundo Contemporáneo. Porrúa, UNAM. Facultad de Derecho. México. 2007.
- FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. 40va edición. Editorial Porrúa. México, 2000.
- GONZÁLEZ ALCÁNTARA, Juan Luis. *El Amparo Agrario*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México. 1992.
- GORJÓN GÓMEZ, Francisco Javier. Métodos alternativos de solución de conflictos. México. Oxford University Press. 2009.
- GUEVARA RODRÍGUEZ, Eduardo. Estudio denominado Legislación Ambiental en la Universidad Autónoma de Tamaulipas. UNAM. México. 2014.
- GUTIÉRREZ DE CABIEDES E HIDALGO DE CAVIEDES, Pablo. La tutela jurisdiccional de los intereses supraindividuales: difusos y colectivos. Pamplona, Aranzadi. 1999.
- LEJUENE VALCÁRCEL, Ernesto. Aproximación al principio constitucional y de igualdad tributaria. Principios Constitucionales Tributarios. México. Tribunal Fiscal de la Federación-Universidad de Salamanca. 1992.
- MARGAIN MANAUTOU, Emilio. El Recurso Administrativo. México. Porrúa. 2014.
- MARTINEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo. México. Oxford University Press. 2008.
- NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. México. Porrúa. 1959.

- OVALLE FABELA, José. Las acciones populares y acciones para la tutela de los intereses colectivos. Boletín de Derecho Comparado. Volumen 36. Número 107. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México May-Ago 2003.
- PLACENCIA ALARCÓN, Luis Alberto. PRODECON Ombudsman Fiscal 3 años en la Defensa de Derechos Fundamentales. México. PRODECON.
- PLACENCIA ALARCÓN, Luis Alberto y otros. La Justicia social en materia fiscal. PRODECON. México. 2017.
- RIVERA PEDROZA, Abel, at el. Acciones Colectivas. Incidencia de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la Reivindicación de los Derechos. Editorial IMEXARTEC INDESOL. México. Diciembre 2012.
- RODRÍGUEZ BORBÓN, Jesús Alfredo. Los derechos colectivos en México. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2011.
- RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl. Derecho Fiscal. México. Oxford University Press. 2013.
- ROMERO JIMÉNEZ, Jorge Arturo. Defensa Jurídica en materia fiscal. Breve referencia a sus opciones. Revista ex lege electrónica. Año 3, núm. 16, México. 2013.
- RUMOROSO RODRÍGUEZ, José Antonio. Los Recursos Administrativos. Universidad La Salle. México. 2013.
- SÁNCHEZ CASTAÑEDA, Alfredo. Desafíos de los Medios Alternativos de Solución de Controversias en el Derecho Mexicano Contemporáneo. Defensoría de los Derechos Universitarios. Serie: Los Derechos Universitarios en el Siglo XXI. Núm. 9. UNAM. México. 2020.
- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Porrúa. México. 2009.
- TRON PETIT, Jean Claude. Acciones Colectivas. Un paso hacia la justicia ambiental. Editorial Porrúa. México. Prólogo. XVII.
- ZARATE CASTILLO, ARTURO. Reseña comentada sobre la Teoría de los derechos fundamentales de Robert Alexy, Centro de Estudios Constitucionales. UNAM. México, 1993.

- ZENTELLA MAYER, María Beatriz. Opcionalidad del recurso de revocación y sus efectos. México. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a los LX años de la Ley de Justicia Fiscal. Tomo III. 2003.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis 2ª/J. 141/2002. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. T. XVI, México. Diciembre de 2002.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis: 2ª.J.118/2015. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Segunda Sala. Décima Época. 2010149. Libro 23, Octubre de 2015, Tomo II. Pág. 1892.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2009. Amparo Directo 15/2009. Biblioteca Jurídica Virtual. México. 2009 Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3344/6.pdf>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Amparo en revisión 2237/2009, 24/2010, 121/2010, 204/2010, 507/2010.* México. <https://www2.scjn.gob.mx/AsuntosRelevantes/pagina/SeguimientoAsuntosRelevantesPub.aspx?ID=114032&SeguimientoID=274>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Jurisprudencia: 2ª/J. 73/2013 (10ª).* Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Décima Época, Libro XXII, México. Julio de 2013. Tomo I.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis Aislada: P. LXV/2009. Época: Novena Época, Registro: 165813, Instancia, Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Diciembre de 2009, Materia (Constitucional).
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. Segundo Tribunal Unitario del Tercer Circuito. Amparo Directo 8/2020. Ponente Ministra Norma Lucía Piña Hernández. México. 2020. https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2020-09/8-2020-200902.pdf
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amicus Curiae. Sustento normativo del análisis y consideración de las manifestaciones relativas en el sistema jurídico mexicano. Tesis Aislada (común) I.10º. A. 8 K (10º) Décimo Tribunal

Colegiado de Circuito en Materia Administrativa del Primer Circuito. Libro 54, Décima Época. Mayo de 2018, Tomo III. 2018.

- [Supreme.justia.com/cases/federal/us/417/156/](https://supreme.justia.com/cases/federal/us/417/156/). Eisen V. Carlisle y Jacquelin, 417 US 156 (1974).
- TREJO Orduña, José Juan. El Amparo Colectivo en México. Biblioteca Jurídica Virtual. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. 2017. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4317/18.pdf>
- <https://doi.org/10.1590/S0101-31732016000400008>. Alvaro, Daniel. The transindividual: from Simondon to Marx. Scielo. Brasil. 2016.
- <http://www.poderjudicialchiapas.gob.mx/archivos/manager/1c6dtesis-aislada-civil-8.pdf>
- <http://ri.uaemex.mx/bitstream/handle/20.500.11799/95392/Trabajo%20Terminal%20de%20Grado%20JC%20Rodriguez%20Velez%20subido%20al%20repositorio%20UAEM%20.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- https://www.cjf.gob.mx/organosauxiliares/FARSACD/resources/transparencia/Reglas_Operacion_FARSACD.pdf
- Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. México. 2016. <https://www.gob.mx/prodecon/acciones-y-programas/analisis-sistemico-26600>
- Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. Recomendación sistémica 01-2012. México. 2012. www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/65476/recomendación-sistemica-01-2012.pdf
- Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. <https://portal.prodecon.gob.mx/index.php/home/hb/recomendaciones> México. 2023.
- Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. *Acciones Colectivas: Reflexiones en torno a la necesidad en materia tributaria. Serie de Cuadernos de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.* Número XVII. México. Diciembre 2015.
- Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. *Acciones Colectivas: Reflexiones en torno a su necesidad en materia tributaria.* Serie de

Cuadernillos de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. Núm. XVII. 2015.

- Procuraduría Federal del Consumidor. Servicios. Acciones Colectivas Interpuestas por la Profeco. <https://acolectivas.profeco.gob.mx/acciones-colectivas.php>.
- Procuraduría Federal del Consumidor. México. 2016. <https://www.gob.mx/profeco/documentos/acciones-de-grupo>
- Procuraduría Federal del Consumidor. <https://acolectivas.profeco.gob.mx/profeco-no-es-parte.php> México. 2023.
- Procuraduría Federal del Consumidor. Acciones de Grupo. 2023. <https://www.gob.mx/profeco/documentos/acciones-en-las-que-se-puede-adherir?state=published>
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. *Historia del Derecho Inglés*. Biblioteca Jurídica Virtual. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2792/37.pdf> México. 2016.
- http://acolectivas.profeco.gob.mx/files/SENTENCIA_NEXTEL_COMPLETA_022616.pdf
- http://www.2006-2012.economia.gob.mx/files/transparencia/informe_APF/sectorial/PROFECO/md_ajnc_profeco.pdf<https://www.gob.mx/profeco/documentos/acciones-en-las-que-se-puede-adherir?state=published>
- http://moodle2.unid.edu.mx/dts_cursos_md/lic/DE/GP/S01/GP01_Lectura.pdf
<https://definicion.de/ombudsman/>.
- <https://www.gob.mx/profeco/documentos/acciones-colectivas-promovidas-por-profeco-69339?state=published>
- <http://www.paralelo23.net/Publicacion/Sinaloa-Sur/5514/vigente-y-firme-el-registro-de-acciones-colectivas-ac-david-cristoba.html>
- <https://www.prodecon.gob.mx/index.php/home/que-es-prodecon/historia>.
- http://www.prodecon.gob.mx/Documentos/ResumenRecomendaciones/2020/resumen_recomendaciones.pdf

- <https://www.redalyc.org/jatsRepo/4175/417550444002/html/index.html>
- http://www.sat.gob.mx/que_sat/Paginas/default.aspx.
- <https://www.20minutos.com.mx/noticia/283968/0/profeco-recupera-mas-de-94-mdp-para-turistas-al-ganar-accion-de-grupo/>
- <https://www.eleconomista.com.mx/sectorfinanciero/Condusef-prepara-acciones-colectivas-contr-afores-20160414-0101.html>
- <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/resoluciones/2019-11/CT-I-J-55-2019.pdf><http://krasovsky.com.mx/acciones-colectivas/informes-anteriores/>
- [Proceso Legislativo: Decreto 45, LXI Legislatura. DOF 29-07-2010 \(diputados.gob.mx\)](http://diputados.gob.mx)
- [391 F2d 555 Eisen v. Carlisle & Jacquelin | OpenJurist](https://openjurist.org/391-f2d-555-eisen-v-carlisle-jacquelin)
- Entrevista publicada en PRODECON INFORMA al Mtro. Eduardo Sánchez Lemoineor, Director General de Acuerdos Conclusivos de PRODECON realizada por Eduardo Torreblanda Torres, Director de GIN TV <https://youtube.com/watch?v=Nm3KmBpEBIc&feature=share>
- JUSTIA IUS, SUPREMA COUNT. Eisen v. Carlisle & Jacquelin, 417-U.S. 156- (1974). <http://supreme.justia.com/cases/federal/us/417/156/>
- Sentencia del 26 de febrero de 2008, dictada en acción de Inconstitucionalidad 38-2006, promovida por el Procurador General de la Republica, en contra de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como los votos (concurrente) que formulan los señores Ministros José Fernando Franco González Salas y Sergio Salvador Aguirre Anguiano;(particular) de los señores Ministros Mariano Azuela Hüitrón y Sergio Salvador Anguiano, y (particular) del señor Ministro Juan N. Silva Meza. Diario Oficial de la Federación. 16 de mayo de 2008. México. Dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=503447&fecha=16/5/2008#gsc.tab=0

CRONOGRAMA DE TRABAJO

Periodo	Actividad	Fecha
Primer periodo	Elaboración y revisión del Capítulo I	Septiembre 2023
Segundo	Elaboración y revisión del Capítulo II	Octubre 2023
Tercero	Elaboración y revisión del Capítulo III	Noviembre 2023
Cuarto	Elaboración y revisión del Capítulo IV	Enero 2024.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- GONZÁLEZ ALCÁNTARA, Juan Luis. *El Amparo Agrario*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México. 1992. Pág. 120.
- OVALLE FABELA, José. *Las acciones populares y acciones para la tutela de los intereses colectivos*. Boletín de Derecho Comparado. Volumen 36. Número 107. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México May-Ago 2003. Pág. 596.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo. *Amparo Colectivo en México. Hacia una reforma constitucional y legal*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 2018, Pág.59.
- Ley Federal de Protección al Consumidor (LFPC), Diario Oficial de la Federación (DOF), 24 de diciembre de 1992, (México).
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2009. Amparo Directo 15/2009. Biblioteca Jurídica Virtual. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. 2009 <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3344/6.pdf>
- Procuraduría Federal del Consumidor. *Acciones de Grupo*. 2023. <https://www.gob.mx/profeco/documentos/acciones-en-las-que-se-puede-adherir?state=published>
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo. *Amparo Colectivo en México. Hacia una reforma constitucional y legal*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 2018. Pág. 52.
- ZARATE CASTILLO, ARTURO. *Reseña comentada sobre la Teoría de los derechos fundamentales de Robert Alexy*, Centro de Estudios Constitucionales. UNAM. México, 1993. Pág. 374.
- Cámara de Diputados. *Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo tercero y se recorre el orden de los subsecuentes, del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Gaceta Parlamentaria.. Número 2976-IV, del 25 de marzo de 2010. México Pág. 12.
- Ibidem.
- Prodecon. *Acciones Colectivas: Reflexiones en torno a su necesidad en materia tributaria*. Serie de Cuadernillos de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. Núm. XVII. 2015. Pág. 9.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. *Historia del Derecho Inglés*. Biblioteca Jurídica Virtual. México. 2016. Pág. 221
- Idem. Pág. 217.

16. ESBRI MONTOLIÚ, Miguel Ángel. *El Convenio Arbitral en el Derecho Español*. Universitat Jaume. España. 2015. Pág. 137-138.
17. JUSTIA IUS, SUPREMA COUNT. Eisen v. Carlisle & Jacquelin, 417-U.S. 156- (1974). <http://supreme.justia.com/cases/federal/us/417/156/>
18. Bernal, Ladrón de Guevara Diana. Acciones Colectivas en torno a su necesidad en materia tributaria. Serie de Cuadernos de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente Número XVII. Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. Pág. 14.
19. FERRER MAC-GREGOR, Eduardo. *Cappelletti, Mauro, Obras: La Justicia Constitucional y Dimensiones de la Justicia en el Mundo Contemporáneo*. Porrúa, UNAM. Facultad de Derecho. México. 2007. Pág. 461.
20. DELGADO SCHNEIDER, Verónica. *Las acciones populares en el proceso de codificación brasileño (con especial interés en Freitas y Beviláqua)* Revista de Derecho Privado. Número 31 Universidad Externado Colombia. 2016.
21. ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo y Karla Elizabeth Mariscal Ureta. *Las Acciones Colectivas, una visión de Jorge Carpizo*. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México. 2015. Pág. 2.
22. Procuraduría Federal del Consumidor. México. 2016. <https://www.gob.mx/profeco/documentos/acciones-de-grupo>
23. Ibidem
24. Procuraduría Federal del Consumidor. Servicios. Acciones Colectivas Interpuestas por la Profeco. <https://acolectivas.profeco.gob.mx/acciones-colectivas.php>.
25. Procuraduría Federal del Consumidor. México. 2023. <https://acolectivas.profeco.gob.mx/encuesta.php>
26. Sentencia del 26 de febrero de 2008, dictada en acción de Inconstitucionalidad 38-2006, promovida por el Procurador General de la República, en contra de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como los votos (concurrente) que formulan los señores Ministros José Fernando Franco González Salas y Sergio Salvador Aguirre Anguiano; (particular) de los señores Ministros Mariano Azuela Hüitrón y Sergio Salvador Anguiano, y (particular) del señor Ministro Juan N. Silva Meza. Diario Oficial de la Federación. 16 de mayo de 2008. México.
27. Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. México. 2016. <https://www.gob.mx/prodecon/acciones-y-programas/analisis-sistemico-26600>
28. Diario Oficial de la Federación (DOF). *Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente*. México. 24 de julio de 2020.
29. Referencia de Impuesto Federal.
30. Referencia de Aportaciones.
31. Referencia de contribuciones de mejoras.
32. Diario Oficial de la Federación (DOF) *Lineamientos que regulan el ejercicio de las atribuciones sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente*. México. 27 de mayo de 2014.
33. Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Tesis 2ª/J. 141/2002*. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. T. XVI, México. Diciembre de 2002. Pág. 241.

34. Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. Recomendación sistémica 01-2012. México. 2012. www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/65476/recomendación-sistemica-01-2012.pdf
35. Referencia de Administradora de Fondos para el Retiro.
36. Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Amparo en revisión 2237/2009, 24/2010, 121/2010, 204/2010, 507/2010.*
37. Referencia de Autoridad fiscal.
38. Diario Oficial de la Federación (DOF). *Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.* Artículo 3, fracción I, inciso a). México. 18 de Noviembre de 2015.
39. Diario Oficial de la Federación. Ley General de Población. Artículos 91 y 93. México. 07 de enero de 1974 y reforma del 12 de julio de 2018.
40. Diario Oficial de la Federación. (DOF). *Código Fiscal de la Federación.* Artículo 2, fracción IV. México. 31 de diciembre de 1981 y última reforma del 12 de noviembre de 2021.
41. Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Tesis Aislada: P. LXV/2009.* Época: Novena Época, Registro: 165813, Instancia, Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Diciembre de 2009, Materia (Constitucional), Pág. 8.
42. CUADRA RAMÍREZ, José Guiller. *Medios alternativos de resolución de conflictos como solución complementaria de administración de justicia.* Suprema Corte de Justicia de la Nación. México. 2017. Pág. 10.
43. Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. <https://portal.prodecon.gob.mx/index.php/home/hb/recomendaciones> México. 2023.
44. Diario Oficial de la Federación. (DOF). *Acuerdo por el que se modifican y adicionan diversas disposiciones de los Lineamientos que regulan el ejercicio de las atribuciones sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.* México. 27 de diciembre de 2021.
45. Diario Oficial de la Federación (DOF). *Código Fiscal de la Federación.* Artículo 69-G. México. 31 de diciembre de 1981 y su última reforma el 12 de noviembre de 2021.
46. Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Jurisprudencia: 2ª/J. 73/2013 (10ª).* Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Décima Época, Libro XXII, México. Julio de 2013. Tomo I. Pág. 917.
47. FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo.* 40va edición. Editorial Porrúa. México, 2000, Págs. 437 y 438.
48. Ídem. Pág. 444.
49. TREJO Orduña, José Juan. *El Amparo Colectivo en México.* Biblioteca Jurídica Virtual. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. 2017.
50. RIVERA PEDROZA, Abel, at el. *Acciones Colectivas. Incidencia de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la Reivindicación de los Derechos.* Editorial IMEXARTEC INDESOL. México. Diciembre 2012. Pág. 57.
51. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Segundo Tribunal Unitario del Tercer Circuito. *Amparo Directo 8/2020.* Ponente Ministra Norma Lucía Piña Hernández. México. 2020.
52. Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. *Acciones Colectivas: Reflexiones en torno a la necesidad en materia tributaria. Serie de Cuadernos de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.* Número XVII. México. Diciembre 2015. Pág. 7.
53. Ídem Pág. 24.

54. COUTURE J. Eduardo. Fundamentos de Derecho Procesal Civil. Editorial Depalma. Tercera Edición. Buenos Aires, 1958. Pág. 315.
55. Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Amicus Curiae. Sustento normativo del análisis y consideración de las manifestaciones relativas en el sistema jurídico mexicano*. Tesis Aislada (común) I.10º. A. 8 K (10º) Décimo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa del Primer Circuito. Libro 54, Décima Época. Mayo de 2018, México. Tomo III. 2018.
56. Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. *Acciones Colectivas: Reflexiones en torno a su necesidad en materia tributaria*. Serie de Cuadernos de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. Número XVII, México. 2015. Pág. 24.

CAPÍTULO I
De las Acciones Colectivas en México

CAPÍTULO I

De las Acciones Colectivas en México

a) Antecedentes

El ser humano es la única especie que a pesar de gozar de la facultad de decidir libremente la manera y el modo de llevar a cabo sus acciones, se ve en la necesidad de establecer reglas y normas que le permitan generar una convivencia armónica, permaneciendo en la lucha constante, frente al poder político y económico en la protección y defensa de su dignidad.

Es así que para dirimir las diferencias de esa constante, el Estado a través de sus autoridades, busca equilibrar las fuerzas cotidianas de una sociedad mediante la emisión y debida aplicación de leyes, siempre procurando no excederse en sus actos y vigilando el cumplimiento de los mismos, lo que permite proteger los derechos de sus habitantes, entre los cuales se encuentran, además de los inherentes a una persona como individuo, también aquellos derechos que corresponden a un grupo o colectividad.

Estos derechos, conocidos como sociales son de gran importancia, ya que no basta con regular su protección, es además preciso que se haga de manera eficaz, enfrentando constantemente los retos que la propia sociedad demanda en un tiempo y un espacio determinado, considerando además, factores y circunstancias que en la misma cotidianeidad pudieran descontrolar el equilibrio obtenido, como es el caso del crecimiento de una población cada vez mayor, el cual requiere nuevos mecanismos y estrategias para cubrir precisamente las necesidades que enfrenta una sociedad en constante crecimiento. En el cumplimiento de la cobertura de dichas necesidades, todo Estado debe realizar las acciones que permitan subsanar carencias de esta índole.

México, al igual que muchos otros países, no se ha quedado atrás en la búsqueda del equilibrio social, anteponiendo sobre todo, los derechos del hombre y ciudadano y estableciendo los mecanismos legales que garanticen su tutela y, entre todos ellos, el más vanguardista, sin duda, es el juicio de naturaleza colectiva, por lo cual en el presente capítulo es importante destacar los

antecedentes de las figuras que se han utilizado históricamente en México, a través de los cuales se pretendieron defender y proteger derechos de esta naturaleza.

Es el caso que uno de los primeros antecedentes en México ocurrió en el año de 1963, con la aprobación del artículo 213 (Libro II) de la Ley de Amparo, en la cual se reconoció que un núcleo de población podía ser, en juicios de amparo, representada por comisariados ejidales o de bienes comunales, miembros del comisariado o del Consejo de Vigilancia o, en su caso, por cualquier ejidatario comunero; lo cual significó en aquel entonces, un gran logro, ya que esta representación permitió defender sus derechos de manera grupal pero en esta ocasión, a través de una representación legal idónea, toda vez que anteriormente “los campesinos no tenían la oportunidad de defender sus derechos por carecer de asesoramiento técnico jurídico”³. Lo anterior, sin duda dio origen al amparo social agrario en 1976, con cuyas reformas del 29 de junio de ese mismo año, se redujeron requisitos procesales, incorporándose la suplencia de errores en la tramitación.

Otro de los antecedentes más significativos en los juicios de carácter colectivo, son las denominadas “acciones populares”, contempladas en la Constitución Política de 1917, las cuales independientemente de su desarrollo en otros países, en México fueron concebidas como herramienta jurídica con la que, en un principio, se podía denunciar ante el Ministerio Público bienes inmuebles en posesión de las iglesias y así dar inicio a los procesos judiciales para nacionalizarlos; posteriormente, dicha figura fue utilizada para denunciar ante la Cámara de Diputados, los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación.⁴

Con el paso del tiempo, no resultó interesante integrar a la acción popular al sistema jurídico de todas las entidades federativas, pero sí se mantuvo existente

³ GONZÁLEZ ALCÁNTARA, Juan Luis. *El Amparo Agrario*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México. 1992. Pág. 120.

⁴ OVALLE FABELA, José. *Las acciones populares y acciones para la tutela de los intereses colectivos*. Boletín de Derecho Comparado. Volumen 36. Número 107. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México May-Ago 2003. Pág. 596.

en algunas, como en el caso del Estado de México, que hasta esta fecha en el artículo 1.74 de su Código Administrativo concede el derecho para que toda persona denuncie en acción popular ante las autoridades, hechos, actos u omisiones que constituyan infracciones a las disposiciones de ese Código y su reglamentación. Este procedimiento se regula en el Capítulo Tercero Bis del Título Tercero del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México y fundamentalmente se utiliza en la defensa de derechos e intereses colectivos en materia de salud; educación, ejercicio profesional, investigación científica y tecnológica, cultura, deporte, juventud, instalaciones educativas, mérito civil; protección civil; tránsito y estacionamientos; fomento y desarrollo agropecuario y acuícola y, obra pública.

Cabe mencionar que en México, se le ha dado poca aplicación a la figura jurídica de denuncia de acción popular, por lo que no sería extraño que en un futuro se extinguiera, tal y como sucedió en la Constitución del Estado de Colima, en la cual se eliminó, en su artículo 120, la posibilidad de que a través de este mecanismo legal, se acudiera ante tribunales a exigir la responsabilidad de funcionarios y empleados públicos, salvo en casos de delitos con querrela en intereses colectivos.

Sin embargo, es preciso señalar que a pesar de la posible extinción de figuras protectoras de derechos grupales como en este caso ocurre con la acción popular, la necesidad de protección de derechos colectivos se ha mantenido latente en el Sistema Jurídico Mexicano, por lo que en la década de los años noventa, se comenzaron a reformar diversas leyes, particularmente la Ley Federal del Trabajo en lo relativo a conflictos colectivos económicos (artículo 903), los Códigos de Procedimientos Civiles de los estados de Morelos (1993, artículo 213), Coahuila 1999,(artículo 285)y Puebla (2007, artículos 11 y 12),⁵ la Ley Federal de Protección al Consumidor (artículo 26), cuya esencia fue, sin duda, la defensa y protección de los derechos de los trabajadores y, en general de los derechos o intereses colectivos, así como la regulación de la representación en

⁵ FERRER MAC-GREGOR, Eduardo. *Amparo Colectivo en México. Hacia una reforma constitucional y legal*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 2018, Pág.59.

los mismos, siendo dichas reformas, avances significativos en la protección de derechos colectivos.

Una de las innovaciones que merecen mayor reconocimiento, es la correspondiente al Decreto de la Ley Federal de Protección al Consumidor publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1992 y en el cual, por primera vez se establece en el artículo 26 de ese ordenamiento jurídico para la Procuraduría Federal del Consumidor, “la legitimación procesal activa para ejercer ante los tribunales competentes acciones de grupo en representación de consumidores”⁶ con la finalidad de obtener sentencias que al declarar conductas que ocasionaran perjuicios a consumidores, se procediera a la reparación, vía incidental, así como la obtención de mandamientos que impidieran, suspendieran o modificaran conductas que ocasionaran o pudieran ocasionar o continuar ocasionando daños y perjuicios a los consumidores.

Las “acciones de grupo” antes referidas son el antecedente más inmediato a las “acciones colectivas” y su inclusión al Sistema Jurídico Mexicano, proporcionó a la Procuraduría Federal del Consumidor las condiciones de proteger y defender los derechos de los consumidores ante acciones y omisiones de proveedores y prestadores de servicios.

No obstante, el revestir únicamente a la Procuraduría Federal del Consumidor con la facultad de ejercer “acciones de grupo” en beneficio de los consumidores, limitó al resto de los sectores que protegen derechos de los ciudadanos, a los que no se les dio la posibilidad de defender y proteger sus derechos mediante esa herramienta jurídica, toda vez que la Procuraduría Federal del Consumidor conservó, hasta la adición del Libro Quinto del Código Federal de Procedimientos Civiles, el monopolio del ejercicio de juicios de naturaleza colectiva, concretamente de acciones de grupo.

Aunado a lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el Amparo Directo 15/2009, determinó que “la acción de grupo en materia de protección al consumidor, desde sus orígenes fue concebida como un instrumento procesal diseñado para facilitar a los ciudadanos el acceso a los órganos

⁶ Diario Oficial de la Federación (DOF). *Ley Federal de Protección al Consumidor (LFPC)*. 24 de diciembre de 1992, (México).

jurisdiccionales para resarcir su derecho afectado y de esta forma romper con la asimetría presente en toda relación jurídica entre proveedor y consumidor”⁷ y reconoce además, la doble función de esta figura jurídica, al reconocer su doble función, ya que por una parte protege con mayor extensión a consumidores afectados por la obtención de bienes o servicios normalmente producidos y comercializados en serie; y por la otra contribuye en forma muy significativa a mejorar los controles de calidad de los propios proveedores en la producción, distribución y comercialización de bienes y servicios.

Sin lugar a dudas, la herramienta jurídica conocida como “acción de grupo” fue trascendente y exitosa en la protección y defensa de derechos aunque solo lo hubiera sido en materia de consumo, porque le permitió a la Procuraduría Federal del Consumidor, demandar en juicio, la indemnización por daños y perjuicios de quienes se hubieren visto vulnerados en sus derechos colectivos, sin perjuicio de la procedencia de las acciones particulares que hubiesen interpuesto distintos afectados. Cabe referir que con la interposición de demandas revestidas como “acciones de grupo”, se obtuvieron resoluciones favorables para los consumidores representados en juicios de naturaleza colectiva⁸, y como se precisará en el inciso c) del presente capítulo.

Es así que mientras la inserción de las acciones de grupo al Sistema Jurídico ocurría en México, a nivel internacional también comenzó a regularse la figura de la “acción colectiva” y con cuya interposición, también se han generado resultados satisfactorios, como se ejemplificará más adelante; por ello y por el camino histórico recorrido, con resultados favorables en México en juicios de acciones de grupo, el 7 de febrero de 2008, el entonces Senador Jesús Murillo Karam presentó la iniciativa consistente en adicionar, hasta ese momento, un párrafo tercero al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para incluir la herramienta jurídica denominada “acciones colectivas”.

⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2009. Amparo Directo 15/2009. Biblioteca Jurídica Virtual. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. 2009. Pág. 112.

⁸ [Procuraduría Federal del Consumidor. Acciones de Grupo. 2023. https://www.gob.mx/profeco/documentos/acciones-en-las-que-se-puede-adherir?state=published](https://www.gob.mx/profeco/documentos/acciones-en-las-que-se-puede-adherir?state=published)

Dicha iniciativa fue aprobada por el Pleno del Senado por 100 votos el 10 de diciembre de 2009 y en su momento, también fue aprobada por el Pleno de Diputados por 319 votos el 25 de marzo de 2010 para finalmente ser publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Julio de 2010.

En esta reforma se establece que el H. Congreso de la Unión expediría las leyes que regularían a las acciones colectivas y, como consecuencia de ello, se expidió el Decreto por el cual se adicionó al Código Federal de Procedimientos Civiles, el Libro Quinto denominado “De las acciones colectivas”, el cual se integró por los nuevos artículos del 578 al 626, reformando también el artículo 1 del mismo Código para establecer el derecho o interés difuso, colectivo e individual de incidencia colectiva como supuestos de legitimación para iniciar o intervenir en un procedimiento judicial, en ejercicio de una acción colectiva, permitiendo así la protección a una comunidad o grupo de personas que compartiesen circunstancias de hecho o de derecho comunes o, que se encontraran afectadas por una determinada situación.

Esta nueva identificación de derechos considerados difusos, en relación con los derechos individuales, dio origen a diversas dudas sobre su clasificación, toda vez que en un primer momento se tendió a identificarlos como objetivos, al tratarse de formas jurídicas que imponen a sociedades obligaciones de hacer y no hacer; sin embargo, tampoco pudo dejarse a un lado su reconocimiento como derechos subjetivos, por tratarse también de potestades jurídicas de individuos.

Particularmente es preciso considerar que los derechos difusos revisten ambos aspectos, ya que por una parte, en los juicios de naturaleza colectiva, existen situaciones e intereses indivisibles que pueden identificarse plenamente al ejercerse la representación, como elemento subjetivo; mientras que por otro lado, la relación entre el representante y el bien jurídico indivisible podría identificarse como el elemento objetivo; sin embargo, es innegable afirmar que una de las características trascendentes de estos derechos, consiste en permitir su fragmentación al reconocer situaciones jurídicas atribuibles tanto a grupos de individuos, como también permiten proteger los intereses sociales vulnerados.

Ciertamente, en los juicios colectivos, la naturaleza de los intereses que se protegen, no necesariamente corresponde a un individuo determinado ya que cualquier integrante de una sociedad que estime afectados sus derechos, se encuentra en condiciones de adherirse a una demanda de esta índole, en la cual se encuadren las mismas afectaciones, circunstancias y parte demandada.

Este concretismo ha significado que algunas doctrinas identifiquen a los derechos protegidos y defendidos en juicios colectivos, como “supraindividuales” o “transindividuales”, por considerar que son de naturaleza indivisible y cuya titularidad corresponde a un grupo, categoría o clase de personas ligadas por circunstancias de hecho o, incluso, vinculadas entre sí o con la parte contraria por una relación jurídica.

En México, precisamente se discutió la relevancia y congruencia jurídicas de clasificar estos derechos, e incorporar precisamente el derecho legítimo, no solo en leyes secundarias, sino a nivel constitucional, como sucedía en otros países europeos como Italia o España, en los cuales se reconoce el derecho a obtener una tutela judicial efectiva, refiriéndose indistintamente a derechos o intereses legítimo y, como consecuencia de ello, se destaca lo concebido por el jurista Eduardo Mac-Gregor, quien estimó la necesidad de que ambas situaciones jurídicas recibieran el mismo tratamiento para su protección jurisdiccional⁹, al no ser en sí, un interés simple, sino un interés encaminado a la protección de derechos de intereses difusos (intereses determinados).

Lo cierto es que si se pretendiera ubicar a los derechos protegidos en un juicio de naturaleza colectiva como objetivos, en primer lugar, la protección obtenida correspondería ser disfrutada únicamente por un grupo de sujetos y, con base en su índole normativa, se observaría lo dispuesto en la Constitución, a los Tratados Internacionales, leyes secundarias; mientras que para el surgimiento de los derechos difusos, además de lo anterior, se han tenido que considerar los cambios y necesidades sociales, culturales, económicas que orillan a su vez, a los estudiosos del derecho, a considerar nuevos mecanismos de protección y defensa efectivos de esos derechos, como son los derechos supraindividuales.

⁹ FERRER MAC-GREGOR, Eduardo. *Amparo Colectivo en México. Hacia una reforma constitucional y legal*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 2018. Pág. 52.

Al respecto, es importante destacar la percepción de uno de los grandes filósofos alemanes, el catedrático Robert Alexy, quien en sus diversas teorías vanguardistas sobre derechos fundamentales, considera que el derecho a gozar de procedimientos judiciales y administrativos no debe únicamente restringirse a la existencia de los mismos, sino que además deben ser idóneos para permitir una protección jurídica efectiva para el titular de éstos; reconociendo que, por su parte, los derechos de organización (colectivos), en sentido estricto, son exigencias iusfundamentales en materias jurídicas y en entorno a la persona, ya que regulan tanto los derechos individuales como el de un grupo de personas orientadas a determinados fines.¹⁰

Ello es trascendente, al estimar que los derechos fundamentales no solo están consagrados y reconocidos en la Constitución sino también en documentos internacionales, en leyes secundarias, precisamente como consecuencia de las necesidades y realidades sociales que orillan a su creación; motivo suficiente para considerar la inclusión de nuevas materias del derecho, en la defensa y protección que se demanda en juicios de acciones colectivas, como es el caso de los derechos tributarios.

Actualmente, la defensa y protección de derechos tributarios se reconoce y garantiza a través de los mecanismos efectivos y eficaces que se tienen al alcance en el Sistema Jurídico Mexicano, ello, en consideración al entorno de la persona que requiere defender y proteger sus propios derechos; sin embargo, al tratarse precisamente de derechos, resulta necesario innovar constantemente dicha protección y defensa por parte del Estado, a fin de garantizar la efectividad de las mismas y por supuesto generar la debida accesibilidad por parte de todos los ciudadanos.

Es en esa necesidad de congruencia, los juicios denominados “acciones colectivas” podrían representar para los contribuyentes vulnerados en sus derechos, una opción idónea de impartición de justicia, a través de la participación

¹⁰ ZARATE CASTILLO, ARTURO. *Reseña comentada sobre la Teoría de los derechos fundamentales de Robert Alexy*, Centro de Estudios Constitucionales. UNAM. México, 1993. Pág. 374.

de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente en la representación y defensa de los derechos tributarios.

b) Exposición de motivos de la reforma al artículo 17, párrafo cuarto de la Carta Magna.

El proyecto de Decreto que adiciona el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Acciones Colectivas fue presentado, como ya se expuso anteriormente, por el Senador Jesús Murillo Karam, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LX Legislatura del H. Congreso de la Unión, con las facultades que le fueron conferidas en el artículo 55 fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, turnándose a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación y, de Estudios Legislativos. Dicho Decreto fue publicado en Gaceta Parlamentaria el 5 de febrero de 2008, bajo el criterio de que en materia de derechos humanos, el sistema jurídico vigente en ese momento, había incorporado derechos humanos denominados de primera generación (civiles y políticos), segunda generación (económicos, sociales y culturales) y tercera generación (colectivos y de solidaridad), para cuya tutela y protección era necesario establecer como medios de acceso a una justicia real, acciones y procedimientos sencillos y eficaces que permitieran su ejercicio y defensa adecuadas.

Esta iniciativa, de conformidad con su exposición de motivos, surge por la necesidad de establecer normas jurídicas adecuadas que permitieran a la sociedad contar con un Sistema Jurídico efectivo en materia de derechos humanos, el cual, sin lugar a dudas, está en constante progreso.

Se consideró en su momento inoperante, incorporar en la legislación mexicana diversas generaciones de derechos, sobre todo si no se contaba con los mecanismos de defensa y protección que realmente los garantizaran; lo cual sin duda resultó trascendente al reconocer que los mecanismos jurídicos con los que se contaba hasta entonces, fueron creados desde una visión individualista de titularidad de derechos y, en ese sentido, ya no resultaban suficientes para

resolver controversias derivadas de la creciente complejidad de las relaciones sociales en las que los individuos se organizan para la mejor protección y defensa de sus derechos.

De hecho, en la propia iniciativa se destaca que son precisamente los procedimientos colectivos, los que han permitido tutelar los derechos e intereses de personas organizadas y asociadas en la defensa de sus derechos, además de clasificar los derechos colectivos en: difusos, de sentido estricto y derechos individuales de incidencia colectiva.

Los legisladores coincidieron con expertos nacionales e internacionales al señalar que resultaba necesario para el Sistema Jurídico Mexicano contar con los adecuados procedimientos que permitieran la efectiva defensa de los derechos colectivos, más allá de las acciones populares o acciones de grupo, en ese entonces existentes, que si bien fueron innovadores en su momento, también se encontraron restringidos en diversos aspectos.

A continuación se resumen algunas consideraciones expresadas por los legisladores y contenidas en la citada Iniciativa, las cuales fueron fundamentales para incluir en el artículo 17 constitucional, la herramienta jurídica de las acciones colectivas.

1. La realidad y las necesidades sociales deben ser desentrañadas por los legisladores, con plena disposición, apertura y entereza, con la finalidad de establecer normas jurídicas adecuadas.
2. La constante evolución del proceso que contempla a los derechos humanos en el Sistema Jurídico Mexicano, orilla a establecer acciones y procedimientos sencillos y eficaces que permitan su ejercicio y defensa adecuada.
3. La falta de un adecuado acceso a la justicia trae consigo desconfianza en las instituciones del Estado y la evidente conclusión de la incapacidad de éste para establecer mecanismos que resuelvan adecuadamente los conflictos sociales.

4. La perspectiva individualista con la que fue diseñado el Sistema Jurídico Mexicano para la tutela y garantía de los derechos ya no resultan satisfactorios, por lo que es preciso rediseñar el enfoque e implementar acciones y procedimientos que permitan a las colectividades y a los individuos garantizar la mejor defensa de sus intereses y derechos.
5. El derecho comparado demuestra la eficacia de la tutela y defensa de los “derechos colectivos”, los cuales comprenden los derechos difusos, los derechos colectivos en sentido estricto y los individuales de incidencia colectiva.
6. Los derechos difusos y los colectivos en sentido estricto, son aquellos derechos e intereses supraindividuales, de naturaleza indivisible, de los que es titular una colectividad indeterminada (derechos difusos) o determinada (derechos colectivos en sentido estricto) cuyos miembros se vinculan por circunstancias de hecho o de derecho; mientras que los derechos o intereses individuales de incidencia colectiva, son aquellos de carácter individual y divisible que, por circunstancias comunes de hecho o de derecho permiten su protección y defensa en materia colectiva.
7. La incorporación de las acciones y procedimientos colectivos en el Sistema Jurídico Mexicano, permite, no solo a los mexicanos, sino en general a todas las personas que habitan en nuestro país, a tener acceso a la justicia al hacer valer sus derechos, de manera efectiva, en su ejercicio, protección y defensa.
8. La legislación secundaria debe establecer las reglas en materia de la legitimación activa, pruebas no individualizadas, cosa juzgada, efectos de las sentencias, responsabilidad civil objetiva, entre otras, que sean compatibles con las acciones y procedimientos colectivos.
9. Los juzgadores tienen la misión de cuidar que los principios de interpretación en las acciones y procedimientos colectivos, sean acordes con lo interpretado en otras jurisdicciones, así como que sean compatibles con la protección de

los derechos e intereses de los individuos, grupos o colectividades, para lo cual deberán elaborar estándares y guías que auxilien su labor, y

10. Los juzgadores deben dirigir la función esencial y adaptar los principios a las peculiaridades del sistema procesal mexicano.

Como se aprecia en los argumentos expresados por los legisladores, en la Iniciativa referida, resultó necesario no solo reconocer como inevitable la protección de derechos humanos inherentes a los individuos, sino también que era ineludible establecer los mecanismos que garantizaran su real y eficaz protección; de tal forma que considerando, en primer lugar, la experiencia y resultados favorables obtenidos en otros países en la protección de los derechos a través de los juicios colectivos, así como la evolución constante de los derechos humanos en un Sistema Jurídico y la necesidad de ampliar la protección de los mismos no solo de manera individual, sino también colectiva; se consideró que la inclusión de la figura de “acción colectiva”, era el mecanismo legal idóneo para proteger los intereses difusos y derechos colectivos, sin menoscabo de los intereses y derechos individuales.

Como consecuencia de dichos argumentos, los legisladores impulsaron el análisis de la citada Iniciativa, obteniendo avances significativos en la implementación de la figura denominada “acciones colectivas” en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que se determinó, en un primer momento, adicionar un tercer párrafo, ahora cuarto, al artículo 17 Constitucional, debido a la reforma constitucional del 15 de septiembre de 2017 (correspondiente al privilegio de procedimientos en forma de juicio, en la solución de conflictos, siempre y cuando no se afecte la igualdad entre las partes), recorriendo así, el primer tercer párrafo, a un cuarto párrafo, sin modificar su contenido, instruyéndose al Congreso de la Unión a realizar las adecuaciones legislativas correspondientes y, adicionar la herramienta jurídica denominada “acciones colectivas” en el referido artículo constitucional, lo cual ocurrió el 30 de agosto de 2011, publicándose en el Diario Oficial de la Federación, además las reformas a diversas leyes secundarias

que regulan a las acciones colectivas, en diversa materias. Entre dichos ordenamientos, se contemplan los siguientes:

- Código Federal de Procedimientos Civiles,
- Código Civil Federal,
- Ley Federal de Competencia Económica,
- Ley Federal de Protección al Consumidor,
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y,
- Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

Derivado de lo anterior, a partir del 29 de febrero de 2012 en México y, de conformidad con lo establecido en el artículo 578 del Código Federal de Procedimientos Civiles, se promueven juicios de acciones colectivas en materias de consumo de bienes o servicios, públicos o privados y medio ambiente, lo que incluye a las materias de protección al consumidor, a los usuarios de servicios financieros, medio ambiente y competencia económica, estableciendo la respectiva legitimación activa en el artículo 585 del mismo ordenamiento legal, de los organismos y personas físicas y morales siguientes:

- La Procuraduría Federal de Protección al Consumidor,
- La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente,
- La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros,
- La Comisión Federal de Competencia,
- El representante común de la colectividad conformada por al menos treinta miembros,
- Las asociaciones civiles sin fines de lucro legalmente constituidas al menos un año previo al momento de presentar la acción, cuyo objeto social incluya la promoción o defensa de los derechos e intereses de la materia de que se trate y que cumplan con los requisitos establecidos en el Código Federal de Procedimientos Civiles y,

- El Procurador General de la República, actualmente Fiscal General de la República.

Es necesario destacar que la limitación, en materia de las competencias, contemplada en el artículo 585 del Código Federal de Procedimientos Civiles, resulta contradictoria con lo argumentado por los legisladores en la exposición de motivos aludida, toda vez que ésta última hace referencia a la necesidad de innovar y progresar en la protección de derechos fundamentales consagrados no solo en la Constitución, sino también en leyes secundarias; sin embargo, en las leyes secundarias en las cuales se regula la protección a esos derechos colectivos, se excluyen las disposiciones legales en materia tributaria, excluyendo así a la debida protección y defensa de los derechos tributarios, mientras que por otra parte, precisamente los derechos tributarios, se contemplan con esa naturaleza, no sólo en leyes secundarias, sino también en tratados internacionales, como se precisará más adelante.

Lo anterior significa que reconocerse únicamente derechos fundamentales de las materias contempladas en el artículo 585 del Código Federal de Procedimientos Civiles, es tanto como admitir que únicamente los derechos de esas materias son merecedores de la defensa y protección mediante el procedimiento de acciones colectivas, lo cual, sin duda, desequilibra el Sistema Jurídico Mexicano en la defensa y protección de derechos colectivos.

De hecho, el Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del 25 de marzo de 2010, refiere en su conclusión número IX, precisamente que “el principio jurídico de la tutela de intereses y derechos colectivos, no puede ser de carácter limitativo a unas cuantas materias; ya que se establecerían criterios reduccionistas en los derechos de los sujetos en materia de acciones colectivas en la Ley Fundamental, que contravienen el espíritu incluyente de la reforma, así como el pleno goce de derechos y acceso a la justicia de todos los mexicanos”.¹¹

¹¹ Cámara de Diputados. *Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo tercero y se recorre el orden de los subsecuentes, del artículo 17 de la*

Como se aprecia, la naturaleza del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no limita los ámbitos de competencia en el ejercicio de juicios de naturaleza colectiva, incluso el espíritu del legislador refiere que su ejercicio no puede limitarse a unas cuantas materias, como ya se mencionó, por lo que no existe razón suficiente, ni justificada, ni motivada que permita excluir a derechos tan importantes como son los derechos en materia tributaria de la herramienta jurídica adecuada (acciones colectivas) para ser defendidos y protegidos.

El referido Dictamen del 25 de marzo de 2010, además señala en su conclusión número X, que la inclusión de los procedimientos de acciones colectivas “permitirá proteger los intereses difusos, derechos sociales y derechos colectivos sin menoscabo de intereses y derechos individuales, lo que permite revolver no sólo conflictos privado (individuales) sino también conflictos en los que existen intereses eminentemente colectivos”¹². Ello, sin mencionar que adicionalmente los juicios de naturaleza colectiva se desarrollan bajo el esquema de economía procesal, es decir, reduciendo costos, generando eficiencia y efectividad en los procesos jurídicos de nuestro país al descargar al Poder Judicial de múltiples demandas existentes y repetitivas.

Por lo anterior, debe considerarse la posibilidad de aplicar este instrumento ágil y eficaz, en materia tributaria, sobre todo por tratarse de derechos fundamentales consagrados en documentos internacionales, la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, las leyes secundarias como lo es el Código Fiscal de la Federación que, además, en su artículo 18-B faculta a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente para la protección y defensa de los derechos e intereses de los contribuyentes en materia fiscal y administrativa.

Dicha atribución implica necesariamente no sólo facultar a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, de ser protectora y defensora, sino también dotarla de

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Gaceta Parlamentaria.. Número 2976-IV, del 25 de marzo de 2010. México Pág. 12.

¹² Ibidem.

una herramienta legal, vanguardista y eficaz que le permita, en el Sistema Jurídico Mexicano la adecuada defensa, protección de los derechos que tutela, proporcionándole con ello, el medio idóneo para que además de las características favorables antes referidas, se obtenga, el justo resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a estos derechos.

Ello es relevante, a efecto de evitar incongruencias entre los derechos fundamentales que el Estado debe garantizar a través de los mecanismos eficaces para su defensa y protección.

Es así que, en correlación con los contenidos de documentos internacionales, tales como la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 26 de agosto de 1789, que establece en su artículo 14 que todos los ciudadanos tienen el derecho de comprobar, por sí mismos o a través de sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de aceptarla libremente, de vigilar su empleo y de determinar su prorrata, su base, su recaudación y su duración.

Para mayor claridad, sobre el tema se estima necesario recordar lo que establecen algunos tratados internacionales en materia tributaria, por ejemplo, la Declaración Universal de Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948 establece que todo individuo tiene derecho, entre otras, a la seguridad de su persona, la equidad, al reconocimiento de su personalidad jurídica, a la protección de la ley, a no sufrir discriminación, a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la ley, a ser oído públicamente y con justicia, así como a no ser objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, domicilio, correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación, a no ser privado arbitrariamente de su propiedad, a recibir protección de la ley contra tales injerencias o ataques.

Asimismo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana Sobre Derechos Humanos (San José, Costa Rica del 7 al 22 de noviembre de 1969), refiere en su artículo 26 el compromiso de los Estados Parte para adoptar providencias, tanto a nivel interno

como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, así como para ser oído bajo la tutela jurisdiccional.

Por ello, resulta inobservante de instrumentos internacionales que el Sistema Jurídico Mexicano no considere que los derechos en materia tributaria pueden y deben ser defendidos y protegidos ante tribunales, con el mecanismo eficiente denominado “acciones colectivas” y que permita que los contribuyentes sean vulnerables frente a las acciones u omisiones de autoridades fiscales, sobre todo si contamos a nivel nacional con disposiciones legales como la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente, la cual en su artículo 2 contempla como derechos del contribuyente, entre otros, el ser informado y asistido por las autoridades fiscales en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias; a obtener, en su beneficio las devoluciones de impuestos que procedan en términos del Código Fiscal de la Federación y de las leyes fiscales aplicables; a corregir su situación fiscal; a ser oído en el trámite administrativo con carácter previo a la emisión de la resolución determinante del crédito fiscal; derechos que en innumerables ocasiones no son observados tampoco por las autoridades fiscales, además de carecerse de mecanismos vinculantes que permitan un equilibrio entre estas autoridades y los contribuyentes.

Finalmente, de conformidad con el espíritu no limitativo del legislador, el contenido del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el siguiente:

“Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.

El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.

Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

La Federación y las entidades federativas garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.”

(Énfasis añadido).

Al respecto, cabe precisar que la limitación de materias para el ejercicio de las acciones colectivas se consagra en el Libro Quinto del Código Federal de Procedimientos Civiles y no así en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

c) Casos prácticos del ejercicio de la class action

El presente apartado pretende hacer una remisión a los casos más representativos y significativos, tanto a nivel internacional como nacional que en materia de juicios colectivos, sentaron precedentes en la defensa y protección de los derechos de aquellos que recurrieron a este mecanismo.

En este sentido, es preciso destacar que, a nivel internacional, los juicios de naturaleza colectiva son conocidos e identificados como “class action”; incluso la propia Prodecon refiere que autores como Jesús Ruiz Munilla, identifican a éstos como “...el derecho que tiene determinado grupo social para solicitar a una autoridad competente, principalmente jurisdiccional, que resuelva una controversia que afecta sus derechos”¹³, pudiendo ser este grupo social, tanto de consumidores, como de usuarios de servicios o, afectados en cuestiones económicas, ambientales, entre otros.

¹³ Prodecon. *Acciones Colectivas: Reflexiones en torno a su necesidad en materia tributaria*. Serie de Cuadernillos de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. Núm. XVII. 2015. Pág. 9.

Al remontarnos al origen de la figura denominada “acciones colectivas” cabe referir que ocurre precisamente en el entonces tribunal de equidad, conocido como *Equity Courts del Reino Unido de la Gran Bretaña*, el cual tenía atribuciones para aplicar los principios de equidad en oposición a la ley, en los procesos que ahí se conocieron.

Históricamente, los afectados acudían ante la Equity Courts, cuando consideraban que era necesario y equitativo que en los procesos legales se redujeran deficiencias y se mejorara la impartición de justicia, un ejemplo claro de ello es lo que se menciona en investigaciones realizadas sobre el tema, al referir que se comparecía ante este Tribunal, cuando “la justicia impartida por las cortes de Westminster tuvieron como resultado...que a un número significativo de controversias no se les daba una solución justa...debiendo superar el deficiente funcionamiento de la justicia de sus cortes”:¹⁴

En ese marco jurídico de Cortes reales se desarrolló el Common Law, sistema jurídico enfocado principalmente en aplicar “reglas de procedimiento que se estiman (sic) adecuadas para asegurar, en un número cada vez mayor de casos, la resolución de litigios conforme a la justicia;”¹⁵ lo que significa que los Tribunales Reales adoptaran en la toma de sus decisiones, un conjunto de principios y reglas jurídicas, motivo por el cual, con el tiempo y la misma necesidad social de contar con una justicia realmente efectiva y no limitada por la misma Ley, resultó poco atractivo en la defensa y protección de los derechos.

Si bien eso ocurría en Inglaterra, por su parte, *España* es digna de tomarse en cuenta en materia de juicios colectivos, principalmente en materia de consumo, si se considera que fue a partir de 1998, cuando en ese país se permitió invalidar convenios abusivos de prestación de bienes o servicios, así como la devolución de sumas ilegalmente cobradas, además de imponer multas y decretar indemnizaciones que obligaron a los proveedores sancionados a crear fondos de

¹⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. *Historia del Derecho Inglés*. Biblioteca Jurídica Virtual. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2792/37.pdf> México. 2016. Pág. 221.

¹⁵ Idem. Pág. 217

compensación para tales efectos, con el objetivo de apoyar a asociaciones de consumidores y favorecer el acceso a la justicia, desincentivando cobros indebidos y dotando de coherencia y unidad a las resoluciones correspondientes devolviendo al consumidor el goce de sus derechos.

Actualmente España cuenta con un Sistema Jurídico que le permite “expresar la voluntad de las partes”¹⁶ conocido éste como Sistema Arbitral de Consumo, el cual, a través de un órgano arbitral emite resoluciones con la misma eficacia que una sentencia, de carácter extrajudicial pero vinculantes y de perfil ejecutivo para las partes. Esta figura jurídica recurrida en la protección y defensa de derechos en materia de consumo ha acaparado en gran medida la atención de los juristas durante los dos últimos siglos, sobre todo porque ha significado un gran avance en materia de equidad respecto de la vulnerabilidad que reviste al sector de consumidores frente a la clara desventaja ante el poder económico y de infraestructura laboral que poseen los proveedores y prestadores de servicios.

En *Estados Unidos de Norteamérica*, casi paralelamente a lo que ocurre en Europa, surge la necesidad de legitimar juicios en la protección de derechos mediante acciones de naturaleza colectiva, con lo cual se perfila ya de manera más clara, la relevante importancia de proteger y defender derechos colectivos.

Ejemplos dignos de mencionarse de manera particular, es en primer lugar el conocido Caso Eisen vs Carlisle&Jaquelin, en cuyo juicio se planteó que un petionario, en representación suya y de todos los comerciantes de lotes en la Bolsa de Nueva York, “acusaba a Carlisle &Jacquelin y DeCoppet&Doremus(de dedicarse) exclusivamente a lotes impares y colectivamente manejaron el 99% del volumen de transacciones de lotes impares”¹⁷ por un periodo de 4 años, lo cual significaba la clara monopolización del comercio de lotes con esas características en la Bolsa de Valores de Nueva York.

¹⁶ ESBRI MONTOLIÚ, Miguel Ángel. *El Convenio Arbitral en el Derecho Español*. Universitat Jaume. España. 2015. Pág. 137-138.

¹⁷ JUSTIA IUS, SUPREMA COUNT. Eisen v. Carlisle & Jacquelin, 417-U.S. 156- (1974). <http://supreme.justia.com/cases/federal/us/417/156/>

En tal asunto y, únicamente como resultado de un exhaustivo análisis jurídico realizado como consecuencia de diversas apelaciones, la Corte decidió reconocer que la demanda podía mantenerse como una demanda colectiva y, en consecuencia, que millones de miembros de la clase potencialmente afectada podían identificarse mediante la representación de una sola persona, quien debía defender a su vez, los respectivos intereses comunes, lo cual trajo consigo la ventaja de que frente a diversos juicios de carácter similar se generó la economía procesal necesaria para juzgadores y partes en juicios de naturaleza colectiva.

Otro destacado ejemplo en *Estados Unidos de Norteamérica* ocurrió con la sentencia obtenida en el juicio conocido como *Brown vs. Board of Education* en 1954, cuya demanda fue promovida por un padre, quien actuó en representación de diversos hijos de distintos padres, en virtud de que los primeros habían sido discriminados por la escuela a la que asistían, por ser personas de color tal y como lo reconoce la Prodecon¹⁸. Como consecuencia de dicho asunto, se dio origen a las *Federal Rules of Civil Procedure*, de las cuales, en particular las reglas 23, 23.1 y 23.2, contemplaban la figura de las acciones de clase, generando que ciudadanos afectados en sus derechos recurrieran a esta figura, sentando precedentes importantes, en materias tales como accidentes, responsabilidad por productos, libre competencia económica, derechos de autor, propiedad industrial, derecho del consumidor y derecho de los accionistas de las empresas e incluso en temas como discriminación y desempeño administrativo del gobierno.

Como puede apreciarse, con el surgimiento de las *Federal Rules of Civil Procedure*, se abre la competencia de ejercer juicios de naturaleza colectiva que, hasta ese entonces se había restringido a la materia de consumo; ahora ya con la posibilidad de promover juicios de esta índole, por ejemplo, en materias de controversias derivadas de conflictos en la defensa de derechos en las mismas, siendo resultas mediante “acciones de clase”, mismas que en realidad se trataba

¹⁸ BERNAL, LADRÓN DE GUEVARA, Diana. *Acciones Colectivas en torno a su necesidad en materia tributaria*. Serie de Cuadernos de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente Número XVII. Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. Pág. 15.

de juicios de naturaleza colectiva. Ello es importante considerando que como se aprecia en el presente trabajo, la materia de consumo, también es la primera en México, en la cual se ejerce la protección y defensa a derechos colectivos, a través de las “acciones de grupo”.

En este sentido, la experiencia arroja que en Estados Unidos de América, la vía más común para defender los derechos de un grupo de personas fue, la denominada acción de clase “*Class Action*”, cuya finalidad consiste en facilitar el acceso a la justicia de un determinado grupo, a través de un solo procedimiento, en el cual se reclama de manera individual. Las *Class Action*, son procedentes de interponer en materia de accidentes, responsabilidad por productos, libre competencia económica, derechos de autor, propiedad industrial, derecho del consumidor y derecho de los accionistas de las empresas, discriminación, desempeño administrativo del gobierno, entre otras.

Paralelamente surgen en Europa, diversos pensamientos ideológicos similares, como el del reconocido académico italiano, *Mauro Cappelletti*, quien realizó a lo largo de su vida diversas investigaciones enfocadas a la libertad y dignidad humanas, siempre en busca de mecanismos para la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales y la equidad ciudadana a través del efectivo acceso a la justicia, como se puede comprobar en algunas de sus obras como las denominadas “La Dimensión Constitucional”, “La Dimensión social de la justicia,” “La dimensión transnacional de la justicia, el acceso a la justicia de los consumidores”, entre otros¹⁹. En esta última obra Mauro Cappelletti refiere como punto destacado, la necesidad de realizar ajustes en el derecho procesal que permitieran nuevas vías de solución enfocadas a brindar protección de consumidores.

Sin embargo, este pensamiento innovador, no se restringió únicamente a Europa, también en América Latina surgió una inquietud similar basada en la necesidad de

¹⁹ FERRER MAC-GREGOR, Eduardo. *Cappelletti, Mauro, Obras: La Justicia Constitucional y Dimensiones de la Justicia en el Mundo Contemporáneo*. Porrúa, UNAM. Facultad de Derecho. México. 2007. Pág. 461.

protección de derechos colectivos, tal y como se refleja en la Constitución Política de Colombia, misma que señala en su artículo 88, lo siguiente:

“Artículo 88.- La Ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definan en ella. También regulará las acciones originadas por los daños ocasionados a un número plural de personas sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares. Asimismo definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos”.

Lo anterior, no es resultado de la casualidad, obedece sin lugar a dudas a la constante lucha ideológica en la que Colombia se vio envuelta en su propia historia, y por supuesto a la búsqueda tenaz para generar mecanismos de acceso a la protección de derechos e intereses colectivos en materias como las contempladas en el referido artículo. De hecho, su origen data de las acciones populares surgidas en la legislación colombiana, desde 1876 con la adopción del Código Civil de Bello y actualmente, plasmadas en la Carta Fundamental vigente en Colombia, las cuales fueron utilizadas de manera preventiva para detener cualquier vulneración o violación a derechos colectivos.

Actualmente en Colombia, los juicios de naturaleza colectiva son iniciados en contra de acciones u omisiones de las autoridades o, en su caso, en contra de particulares; sin embargo, no buscan la reparación de los daños causados y se enfocan a los posibles pagos de una recompensa al actor que promovió la acción ordinaria civil.

En *Brasil*, por ejemplo, su “propia constitución política de 1988... incluye a las acciones populares, como instrumento para la defensa del patrimonio público y del medio ambiente,²⁰ obedeciendo a la concepción ideológica de que el Estado es quien participe directamente en la protección de lugares, calles, mar y ríos públicos y en general del patrimonio público, medio ambiente, al ser estos lugares de uso común y, en consecuencia de la sociedad, reconociendo así de manera

²⁰ DELGADO SCHNEIDER, Verónica. *Las acciones populares en el proceso de codificación brasileño (con especial interés en Freitas y Beviláqua)* Revista de Derecho Privado. Universidad Externado de Colombia. Número 31. 2016.

directa, la tutela de derechos o intereses difusos, colectivos e individuales homogéneos.

En este sentido, el 11 de septiembre de 1990, se promulga en Brasil la Ley Número 0.078, la cual estableció las normas de protección y defensa de los consumidores, concretamente en materia de consumo, haciendo referencia a los intereses o derechos difusos y cuyos titulares podrán ser personas indeterminadas pero relacionadas por circunstancias de hecho, que a su vez conformaran un grupo con intereses o derechos individuales homogéneos. Por ello, sin lugar a dudas Brasil es uno de los países en América Latina que incluyó en su Sistema Jurídico a los juicios de naturaleza colectiva en beneficio de sus ciudadanos.

Siendo precursor Brasil en juicios de naturaleza colectiva, siguieron su ejemplo en pro de la defensa de los derechos colectivos, países como Costa Rica, Uruguay, Chile, Venezuela, y recientemente México.

Como se expuso en el inciso a) del presente Capítulo I, en México también se ha tenido real interés en la protección de derechos colectivos, en un principio en materia sindical, agraria, laboral, que originó en la protección de derechos en nuevas materias, posteriormente a través de los mecanismos denominados “acciones de grupo” y actualmente las denominadas “acciones colectivas”, que son de gran trascendencia para el Sistema Jurídico Mexicano, toda vez que éstas no solo obedecen a su inclusión en dicho Sistema, sino que van más allá, como lo afirmó el jurista Jorge Carpizo, al precisar “que la democracia va ligada a la participación ciudadana y a los canales que la Constitución le brinda a la población para esta participación, y sin lugar a dudas las acciones colectivas que salvaguardan los derechos sociales representan una forma muy importante de participación en todo sistema democrático...”²¹, son los casos prácticos del ejercicio de esta class action, trátase de acciones de grupo y acciones colectivas,

²¹ ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo y Karla Elizabeth Mariscal Ureta. *Las Acciones Colectivas, una visión de Jorge Carpizo*. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México. 2015. Pág. 2.

las que van de la mano en esta participación democrática de la población, las cuales como ejemplo, se mencionan a continuación:

ACCIONES DE GRUPO²². Algunos juicios promovidos en términos del artículo 26 de la Ley Federal de Protección al Consumidor vigente hasta antes de la reforma constitucional de 2010.

AÑO	DEMANDADO	MOTIVO DE LA DEMANDA	RESOLUCIÓN ²³
2008	Corporación Técnica de Urbanismo, S.A. de C.V. (CTU)	Fallas estructurales de viviendas construidas en el fraccionamiento Rincones de Sierra Azul, Chihuahua.	Se condenó a pagar la suma de todos los montos erogados y comprobables. Se condenó a pagar una cantidad no inferior al 20% del monto relativo al detrimento que hubiere sufrido el patrimonio de cada consumidor.
2009	Graciano y Asociados S.A. de C.V.	Incumplimiento en la entrega de viviendas en los plazos pactados y por abstenerse de otorgar escritura pública de compra venta de los inmuebles, libres de todo gravamen.	Se condenó a indemnizar los daños y perjuicios ocasionados a cada uno de los consumidores que acrediten la calidad de perjudicados.
2010	Nokia de México, S.A. de C.V.	No hacer válida la garantía de calidad respecto de los equipos de telefonía.	Se condenó a resarcir a los perjudicados. Se condenó a pagar una indemnización no inferior al 20% del monto relativo al detrimento patrimonial (monto del daño causado).
2010	Azcue Muebles, S.A. de C.V.	Falta de entrega de los muebles adquiridos, aun cuando ya se había cubierto el valor de los mismos.	Se condenó a devolver las cantidades entregadas. Se condenó a cubrir una indemnización a cada consumidor no menor al 20%.
2010	Mupen S.A. de C.V.	Falta de entrega de los muebles adquiridos aun cuando ya se había cubierto el valor de los mismos.	Se condenó a restituir las cantidades entregadas. Se condenó a pagar el flete y armado de muebles. Se condenó a una inseminación a cada consumidor de no menor del 20%.
2010	Construcciones y Edificaciones Andha, S.A. de C.V.	Falta de entrega de lotes con servicios. No devolución de pago de ahorro previo y apartado, así como mensualidades entregadas.	Se condenó a indemnizar por la cantidad equivalente al ahorro previo de apartado. Se condenó a restituir las mensualidades cubiertas y entregadas. Se condenó al pago de una indemnización a cada consumidor, no inferior al 20% de los daños y perjuicios ocasionados.
2012	CV Resorts, S.R.L. de	Cobro indebido de cuotas	Se condenó a cubrir 94.4 millones de pesos

²² Procuraduría Federal del Consumidor. México. 2016.
<https://www.gob.mx/profeco/documentos/acciones-de-grupo>

²³ Ibidem.

	C.V. (Howard Johnson Hotel Puerto Vallarta)	extraordinarias. Eliminar la negativa de dar acceso a los consumidores que no hubieren pagado cuotas extraordinarias.	en beneficio de 4000 consumidores para reparar daños y perjuicios ocasionados. Se condenó a una indemnización no inferior al 20% de los daños ocasionados.
2011	Baja Celular (movistar)	Servicio deficiente y de mala calidad las 24 horas del día, los 365 días del año de conformidad con lo contratado.	Convenio Judicial beneficiando a 38,200 consumidores.
2011	Iusacell	Servicio deficiente en los servicios contratados.	Se condenó a indemnización de los daños y perjuicios ocasionados. Se condenó a indemnización correspondiente al 20% sobre el monto de daños y perjuicios que se comprueben.
2012	Ingenia Muebles, S.A. de C.V.	Incumplimiento en la entrega de bienes muebles adquiridos y pagados por consumidores.	Se condenó a la restitución de cantidades cubiertas, Se condenó al pago de flete. Se condenó al pago de una indemnización no inferior al 20% de los daños y perjuicios ocasionados por la demandada.
2012	Provisisa, S.A. de C.V.	Incumplimiento en la entrega de bienes muebles y pagados por los consumidores.	Se condenó a la restitución de cantidades entregadas a la demandada por concepto de apartado, mensualidades o algún otro materia del juicio. Se condenó a la restitución de sumas adicionales erogadas por concepto de impuestos, derechos, comisiones, honorarios gastos relativos a la escrituración de los inmuebles adquiridos a la demandada. Se condenó al pago de una indemnización a cada consumidor, no inferior al 20% de los daños y perjuicios. Actualmente en ejecución, vía incidental.
2012	Adidas de México, S.A. de C.V.	Publicidad engañosa por la difusión de zapatos deportivos.	Se condenó a la reparación del daño por el monto erogado.
2012	Marcas de Renombre S.A. de C.V.	Venta de diversos productos con publicidad engañosa	Se obtuvo sentencia favorable para quien acredite afectaciones.

A diferencia de las “acciones colectivas”, las “acciones de grupo” no requerían mandato, en virtud de que se trataba entonces de una representación legal por su propia naturaleza, la cual fue otorgada, con carácter discrecional, únicamente a la Procuraduría Federal del Consumidor ejerciéndose, en tal caso, previo análisis de su procedencia, tomando en cuenta la gravedad, el número de reclamaciones o denuncias presentadas o, en su caso la afectación que pudiera haberse causado a los consumidores en su salud o en su patrimonio. Ello, de conformidad con el artículo 26 de la entonces Ley Federal de Protección al Consumidor.

A diferencia de las acciones de grupo, con la inclusión en el Sistema Jurídico Mexicano de la figura denominada “acción colectiva” se concluye el monopolio del cual disfrutaba la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, ya que se amplía la materia de ejercicio a los legitimados en términos del artículo 585 del Código Federal de Procedimientos Civiles, además de contar ahora, con regulación específica para su tramitación en el Libro Quinto del referido Código, en el cual se establece la posibilidad para que grupos de ciudadanos, asociaciones, entes legitimados, demanden ante tribunales, la defensa de los derechos colectivos no solo en materia de consumo, sino también en materia de medio ambiente, de competencia económica, de servicios financieros, entre otros.

A continuación se relacionan datos de algunas de las acciones colectivas promovidas desde el año 2013 en protección de los derechos, actualizado en el portal de la Procuraduría Federal del Consumidor hasta 2022.

ACCIONES COLECTIVAS PROMOVIDAS POR LA PROFECO en términos del Libro Quinto del Código Federal de Procedimientos Civiles.²⁴

DEMANDADO	ESPECIFICIDADES	ESTADO PROCESAL
Teléfonos de México, S.A.B. de C.V.	Telefonía Fija Acción colectiva en sentido estricto promovida por cobros indebidos La demanda se promovió con monto indeterminado y con 62 representados.	Convenio judicial concluido. Se eliminó e cobro indebido por los servicios de privacidad y de 040 Al tratarse de un asunto concluido no existe posibilidad de adhesión.
Desarrolladora HOMEX, S.A.B. de C.V. y otras.	Inmobiliario. Acción colectiva en sentido estricto promovida por incumplimiento generalizado. La demanda se promovió con monto indeterminado y con 94 representados.	Convenio judicial concluido. Al tratarse de un asunto concluido no existe posibilidad de adhesión.
Radio Móvil DIPSA, S.A. de C.V.	Telefonía móvil. Acción colectiva en sentido estricto promovida por fallas en el servicio. La demanda se promovió con un monto reclamado de \$309,561,865.30 pesos mexicanos y con 14,838,581 representados.	Convenio judicial concluido Reembolso a los representados por el monto reclamado. Al tratarse de un asunto concluido no existe posibilidad de adhesión.

²⁴ Procuraduría Federal del Consumidor. Servicios. Acciones Colectivas Interpuestas por la Profeco. <https://acolectivas.profeco.gob.mx/acciones-colectivas.php>.

Concesionaria Vuela Compañía de Aviación, S.A., Promotora de Inversión de C.V. "Volaris".	Aeronáutico Acción colectiva en sentido estricto por violación a disposiciones de Ley Federal de Protección al Consumidor. La demanda se promovió con 240 representados.	Convenio judicial con restitución de \$166,017.00 pesos mexicanos. Al tratarse de un asunto concluido no existe posibilidad de adhesión.
Sistemas Innovadores para Entretenimiento S.A. de C.V. "Boletea"	Espectáculos. Acción colectiva en sentido estricto promovida por cancelación de concierto. La demanda se promovió con 51 representados.	El asunto se concluyó en audiencia previa de conciliación recuperándose la cantidad de \$111,924.00 pesos mexicanos. Al tratarse de un asunto concluido no existe posibilidad de adhesión.
URBI, Desarrollos Urbanos, S.A.B. de C.V. y filiales.	Inmobiliario. Acción colectiva en sentido estricto por incumplimiento generalizado. La demanda se promovió con 293 representados.	El asunto se concluyó con convenio judicial recuperándose \$63,451,467.78 pesos mexicanos. Al tratarse de un asunto concluido no existe posibilidad de adhesión.
Aeroenlaces Nacionales, S.A. de C.V. "Viva Aerobús".	Aeronáutico. Acción colectiva en sentido estricto por incumplimiento generalizado. La demanda se promovió con 382 de representados y de monto.	El asunto concluyó por convenio judicial. Al tratarse de un asunto concluido no existe posibilidad de adhesión.
Diversas empresas de Nextel	Telefonía Móvil Acción colectiva en sentido estricto por fallas en el servicio y cobros indebidos. La demanda se promovió con 79 representados y por un monto indeterminado.	Sentencia favorable condenando a la reparación de daños ocasionados durante 2012, 2013, 2014 y hasta la total conclusión del juicio colectivo. Pago de interés legal del 9% anual sobre las cantidades que se generen por concepto de cobros indebidos.. Indemnización del 20% de los cobros indebidos. Monto Reclamado indeterminado. Al tratarse de un asunto concluido no existe posibilidad de adhesión.
Corporación Geo, S.A.B. de C.V. y filiales.	Inmobiliario. Acción colectiva en sentido estricto por incumplimiento generalizado. La demanda se promovió con 284 representados y por un monto indeterminado.	Pendiente de sentencia definitiva, Monto reclamado indeterminado.
Geo D.F. S.A de C.V. y otros.	Inmobiliario Acción colectiva en sentido estricto por daños estructurales. La demanda se promovió con 40 representados y por un monto indeterminado.	Actualmente se encuentra pendiente de sentencia.
Alicia Fuentes Mercado (Gallística de Occidente, Orcen Producciones, Guillermo Caballero Mora y Ticketportal conocida como Ticketsmx)	Espectáculos. Acción colectiva en sentido estricto por cancelación de concierto. La demanda se promovió con 50 representados.	Al tratarse de un asunto concluido no existe posibilidad de adhesión. Se recuperó la cantidad de \$332,285.70 pesos mexicanos.
Verónica Santillán Álvarez (Sofa City)	Mueblería Acción colectiva en sentido estricto por falla de entrega en	Al tratarse de un asunto concluido no existe posibilidad de adhesión. Se recuperó la cantidad de \$658,653.30

	<p>muebles. La demanda se promovió con 104 representados por un monto de \$658,653.30</p>	
<p>Sony de México, S.A de C.V. "Sony de México"</p>	<p>Comercio Electrónico Acción colectiva en sentido estricto por incumplimiento a la oferta de compraventa en línea y entrega física de consolas Play Station 5 y otros productos. La demanda se promovió con 109 representados y por un monto indeterminado.</p>	<p>Admisión de demanda</p>
<p>Viajes Bocho, S.A. de C.V.</p>	<p>Servicios Turísticos Acción colectiva individual homogénea por incumplimiento de los itinerarios ofrecidos originalmente. La demanda se promovió con 45 representados y con monto de \$524,364.00.</p>	<p>En etapa de ejecución de sentencia en via incidental.</p>
<p>Excelencia Educativa Bilingüe de Colima, A.C.</p>	<p>Incumplimiento en el servicio de educación básica. Acción colectiva en sentido estricto presentada por incumplimiento en el servicio privado de educación básica. La demanda se promovió con 82 representados y por un monto de \$1,444,183.56</p>	<p>En espera de sentencia definitiva.</p>
<p>Rojas Pallares Ultra Servicio S.A. de C.V.</p>	<p>Combustibles (publicidad engañosa) Acción colectiva difusa presentada por publicidad engañosa. La demanda se promovió con un número indeterminado de representados y de monto reclamado.</p>	<p>Ejecución de sentencia en vía incidental.</p>
<p>Patronato de la Feria Estatal de León y Parque Ecológico y otros.</p>	<p>Servicios Culturales. Acción colectiva difusa por cobros indebidos. La demanda se promovió con número de representados y monto indeterminado.</p>	<p>Etapa probatoria.</p>
<p>Daniel Vallejo Meléndez "Vallejo Graduaciones Leslie García Osorio" o "Graduaciones Diamante"</p>	<p>Servicios de compraventa. Acción colectiva individual homogénea por venta de paquetes de graduación. La demanda se promovió con 63 representados y por un monto de \$298,854.00 pesos mexicanos.</p>	<p>En espera de que se resuelva medio impugnación.</p>
<p>Transportes Aeromar, S.A. de C.V.</p>	<p>Aeronáutico. Acción colectiva en sentido estricto por incumplimiento generalizado. La demanda se promovió con 57 representados y por un monto indeterminado.</p>	<p>En amparo directo promovido por la demandada en contra de sentencia definitiva.</p>

Dell México, S.A. de C.V.	Comercio electrónico. Acción colectiva en sentido estricto presentada por incumplimiento a la oferta en compraventa en línea y entrega física de equipos de cómputo Lap Top. Promovida con 266 representados. La demanda se promovió con 210 representados y por un monto indeterminado.	En etapa probatoria.
ABC Aerolíneas, S.A de C.V. "Interjet"	Aeronáutico. Acción colectiva en sentido estricto, promovida por incumplimiento generalizado. La demanda se promovió con 7,301 representados por un monto indeterminado.	Ejecución de sentencia incidental.
CH-CH Logística y otros.	Espectáculos. Acción colectiva en sentido estricto por motivos de cancelación de concierto. La demanda se promovió con 43 representados por un monto de \$414,830.00 pesos mexicanos.	Se encuentra en ejecución de sentencia en vía incidental.

Como se aprecia de la información anterior, la "acción colectiva" en México ha demostrado ser una herramienta jurídica a la cual, diversos organismos del Estado se encuentran legitimados para acudir, en representación y defensa de los derechos vulnerados; sin embargo, es preciso referir que dado que en ésta figura jurídica actualmente se reconocen diversos legitimados, a continuación de manera general se rescata información de acciones de naturaleza colectiva promovidas por legitimados particulares que, aunque se encuentran actualmente en trámite no dejan de ser un medio de defensa acorde a la protección eficaz y resarcitoria de los derechos que les han sido vulnerados; sin embargo, es necesario continuar en la lucha que permita incentivar a abrir más materias en este mecanismo garante de derechos.

Ante este mecanismo de defensa y protección de derechos transindividuales (en los cuales están inmersos tanto los individuos como la sociedades lamentable e inevitable no cuestionar los posibles motivos que tienen los entes legitimados en la fracción I del artículo 585 del Código Federal de Procedimientos Civiles, para no hacer uso de tan valioso mecanismo de defensa, actualmente en temas de gran trascendencia como la desprotección y vulnerabilidad que significa para los

ciudadanos enfrentarse a, por ejemplo, problemáticas derivadas de reclamo de afores, de cobranza, de robo de identidad, combate de monopolios, cobros de comisiones bancarias, restricciones en el funcionamiento eficiente del mercado, delitos en materia de consumo, en los cuales sería de gran apoyo la promoción de juicios de acciones colectivas.

Frente a la participación limitada por parte de entes legitimados para promover acciones colectivas, la participación de las asociaciones civiles y representantes comunes en la promoción de juicios colectivos ha tenido gran auge en este tipo de juicios, como se hace referencia en sólo algunos ejemplos como son los siguientes:

ACCIONES COLECTIVAS PRESENTADAS POR ASOCIACIONES CIVILES O REPRESENTANTE COMÚN.²⁵

Muestra de ello, son las siguientes;

PROMOVENTE	DEMANDADO	CAUSAS	JUZGADO Y EXPEDIENTE
Bufete Álvarez y Asociados, S.C.	Camioneros de Servicio Urbano y Suburbano de Mazatlán.	Alza de tarifas, calidad del servicio y, condiciones que presenta el transporte.	Octavo de Distrito en el Estado de Sinaloa, con sede en Mazatlán. 30/2012. Concluido con convenio judicial.
Acciones Colectivas de Sinaloa, A.C.	Acuario Mazatlán	Cobro de tarifas en \$ 85 pesos (niño) y \$115 (adulto). Por orden judicial debe cobrar \$33.23 pesos por persona.	Décimo de Distrito en el Estado de Sinaloa. 29/2015. Pendiente de sentencia.
Enrique Argotes Ustaran y otros	Impulsora del Revolcadero, S. de R.L. de C.V.	Incumplimiento de condiciones de contratos de membrecía en el Club Campestre Fairmont Acapulco Country Club.	Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Guerrero. 119/2013. En trámite.
Asociación del Consumidor Mexicano, A.C. representada por Luis Miguel Krasovsky Prieto	Sociedad Cooperativa de Transportes de Pasajeros de Ensenada, S.C. L de C.V. (Rojo y Blanco)	Calidad en el servicio.	Séptimo de Distrito en el Estado de Baja California. 14/2016. En trámite.
Acciones Colectivas de Sinaloa, A.C.	Takata de México, S.A. de C.V.	Fabricación de bolsas de aire defectuosas.	Noveno de Distrito en el Estado de Sinaloa 95/2016. En ejecución.
Asociación del Consumidor Mexicano, A.C	Transporte El Vigía, S.A. de C.V.	Calidad en el servicio	Octavo de Distrito en el Estado de Baja California, con residencia en Ensenada. 15/2016. Se declaró absuelta a la demandada.
Acciones Colectivas de Sinaloa, A.C.	Toyota Motor Sales de México, S. de R.L. de C.V. y otros	Deficiencias del vehículo automotriz, modelo Tacoma año 2005 a 2010, Tundra año 2007 a 2008 y Sequoia año 2005 a 2008.	Octavo de Distrito en el Estado de Sinaloa 3/2017. En trámite y pendiente de sentencia.
Eduardo Bucay Camacho	Distribuidora Liverpool, S.A. de C.V.	Cuestionamiento del origen de motocicletas de la marca BAJAJ, aparentemente importadas de la India en el mes de enero de 2017;.	Octavo de Distrito en Materia Civil de la Ciudad de México 317/2017. En ejecución.
Acciones Colectivas de Sinaloa, A.C.	Grupo Santa Bernardette, S.A. de C.V. y otros.	Prácticas monopólicas de compañías aseguradoras por parte de diversos Hospitales en Jalisco.	Segundo de Distrito en Materia Administrativa, Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones con

²⁵ Procuraduría Federal del Consumidor México. 2023. <https://acolectivas.profeco.gob.mx/encuesta.php>

			residencia en la Ciudad de México y Jurisdicción en toda la República. 1/2019. .En trámite.
Asesoría Belforo, A.C.	FCA México, S.A. de C.V. por su marca comercial conocida como "Mitsubishi"	Debido a la emisión de alerta por detección de vehículos modelos Lancer y Outlander años 2009 y 2010, el módulo ETACS control de carrocería) puede presentar una alta resistencia eléctrica generando que las lámparas frontales se apaguen y los limpiaparabrisas dejen de operar repentinamente.	Octavo de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México. 162/2020. En trámite.

Al tratarse de juicios novedosos, lo cierto es que tanto los juzgadores como las partes involucradas, han aprendido sobre el trámite y aceptación que se les debe dar, toda vez que en ocasiones quienes resultan demandados argumentan lo necesario para evitar que una demanda, por las implicaciones que reviste, sea admitida, lo cual dificulta llevar un registro certero sobre las que actualmente se encuentran en proceso.

A pesar de no contar con un referente total de los juicios de naturaleza colectiva promovidos en términos del Libro Quinto del Código Federal de Procedimientos Civiles, los ejemplos anteriores, demuestran que los juicios colectivos son incluyentes de todo gobernado y conceden la posibilidad de que aún después de promover la demanda correspondiente, quien se sienta vulnerado en sus derechos, pueda adherirse a la misma en busca de un resarcimiento que equilibre la afectación recibida. Adicionalmente, es necesario referir que las resoluciones favorables en defensa y protección de los derechos de tercera generación, inhiben las conductas que afectan derechos, el resarcimiento y reparación de los daños ocasionados, así como producen los efectos erga omnes que las caracterizan.

Por ello, se insiste que en materia tributaria, debe considerarse seriamente la posibilidad de aplicar este instrumento ágil, con énfasis de la eficacia que ha demostrado, ya que como se explicó en el punto b) del Capítulo I del presente trabajo, el espíritu del legislador al incorporar al Sistema Jurídico Mexicano, la figura de "acción colectiva" no contempla impedimento alguno para hacer uso de

este mecanismo legal efectivo a otras materias, como pudiera ser la tributaria, sobre todo tratándose de la protección de derechos fundamentales en materia precisamente tributaria, que se encuentran consagrados en documentos internacionales, la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las leyes secundarias.

Capítulo II
Procuraduría de la Defensa del Contribuyente

Capítulo II

Procuraduría de la Defensa del Contribuyente

Resulta importante para el presente trabajo abordar la naturaleza jurídica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, así como desentrañar su estructura y competencia, al ser este Ombudsman quien defiende y protege los derechos de los contribuyentes. Lo anterior, con la finalidad de comprender los alcances y, en su caso, las limitaciones que tiene en sus funciones como defensora y protectora de los derechos de los contribuyentes.

Ello resulta congruente si se recurre a lo establecido en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual refiere la obligación a cargo de todas las autoridades para que, en el ámbito de su competencia, promuevan, respeten, protejan y garanticen los derechos fundamentales de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, lo cual, y dada su competencia, tendría que ser aplicable también a las atribuciones de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, de conformidad con su naturaleza jurídica y funciones de Ombudsman de los contribuyentes.

Este modelo de tutela de derechos fundamentales de los gobernados es consecuencia de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, misma que prevé que no basta con velar por la eficiencia de la propia Constitución, al considerar la protección no solo garantías individuales, sino que es necesario enfocarse en un concepto más amplio de derechos humanos, es decir, los que se encuentran reconocidos en la Constitución, pero también los contemplados en los diversos Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, siendo insuficiente quedarse únicamente con su reconocimiento, por lo que es menester también, gozar de la garantías de protección bajo el principio de interpretación pro homine, consagrado en el artículo 1º y que consiste en acudir a la norma más amplia o a la interpretación más extensiva cuando se trata de reconocer derechos protegidos.

Partiendo de este nuevo enfoque de protección de los derechos, así como de la obligación del Estado Mexicano para garantizar la efectiva protección y defensa de los mismos, en relación, precisamente con las atribuciones de Ombudsman Fiscal en beneficio de los contribuyentes, se hace un análisis de la naturaleza jurídica y estructura de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, con la finalidad de que, al concluir el presente capítulo y con la experiencia de los casos concretos sobre los cuales enfoca sus recursos, se cuenten con mayores elementos que permitan determinar si los servicios que se ofrecen actualmente a los contribuyentes justifican la posibilidad de ampliar la competencia de la misma.

a) Naturaleza Jurídica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente tiene naturaleza no jurisdiccional y comparte características de los defensores de derechos humanos que enuncia el artículo 102 Constitucional, así como los Principios relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos denominados “Principios de París” expedido por la Organización de las Naciones Unidas, sustentando su origen como Ombudsperson en la figura que surge en Suecia en 1809 como resultado del creciente número de actividades y facultades del Estado, ante las cuales, los mecanismos tradicionales de defensa existentes en ese momento resultaban insuficientes para proteger y defender los derechos de las personas.

Es así que la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente es un organismo público descentralizado, no sectorizado, con autonomía técnica funcional y de gestión especializado en materia tributaria, que proporciona de manera gratuita servicios de asesoría, consulta, representación legal, defensa, investigación, recepción y trámite de quejas y reclamaciones contra actos de autoridades fiscales federales, así como participa en acuerdos conclusivos, conocidos éstos como un medio alternativo para resolver de forma anticipada y consensuada, los diferendos que durante el ejercicio de las facultades de comprobación surjan entre

las autoridades fiscales y los contribuyentes con la finalidad de regularizar la situación fiscal de estos últimos.

Es necesario resaltar que al tratarse de un Ombudsman, las determinaciones de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente carecen de fuerza coercitiva; no obstante, su poder radica en el aspecto mediático y en la percepción y opinión pública que genera; buscando con ello, que las autoridades se sientan obligadas a cumplirlas.

En México, la figura del Ombudsperson en materia tributaria ha adoptado la forma de Procuraduría, cuya encomienda se basa en representar, cuidar, velar y proteger el respeto a los derechos, tal y como lo establecen las reformas fiscales de 2004, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero del mismo año, que en el artículo 18-B del Código Fiscal de la Federación, refiere lo siguiente:

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

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

(Énfasis añadido)

En ese tenor, las acciones de protección y defensa de los derechos e intereses de los contribuyentes en materia fiscal, se le dan a esta Procuraduría a través de las atribuciones descritas, en correlación con las contempladas en su Ley Orgánica (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de septiembre de 2006), en su Estatuto Orgánico (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de julio de 2020) y en las diversas disposiciones aplicables, en las cuales se precisa la posibilidad que la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente tiene para representar al ciudadano ante autoridades en materia administrativa o ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y, no así para acudir a los tribunales que conocen de juicios de índole colectivo.

En este sentido, no ha sido fácil abrirse paso, desde un inicio, la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, fue materia de la acción de inconstitucionalidad 38/2006, promovida por la entonces Procuraduría General de la República ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contra de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión y del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como los votos (concurrentes) que formularon los señores Ministros José Fernando Franco González Salas y Sergio Salvador Aguirre Anguiano; (particular) de los señores Ministros Mariano Azuela Hüitrón y Sergio Salvador Anguiano, y (particular) del señor Ministro Juan N. Silva Meza una vez que la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente se publicó en el Diario Oficial de la Federación, en cuanto al nombramiento y ratificación del Titular del nuevo organismo.

Dicha acción de inconstitucionalidad fue resuelta mediante sentencia del 26 de febrero de 2008, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de mayo de 2008²⁶, determinándose declarar la invalidez de los artículos 5 fracción VII y 12 fracción II de la Ley orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente publicada el 4 de septiembre de 2006 en el Diario Oficial de la Federación, desestimando así la acción de inconstitucional respecto del artículo 9, párrafos primero y segundo de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, concluyendo la Suprema Corte de Justicia de la Nación que los órganos descentralizados están subordinados a la Administración Pública Federal de manera indirecta, por lo cual, no existe justificación alguna para considerar que el Senado pueda en exclusiva nombrar determinados servidores públicos, con la exclusión expresa del Ejecutivo Federal en ese procedimiento, toda vez que el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no

²⁶ Sentencia del 26 de febrero de 2008, dictada en acción de Inconstitucionalidad 38-2006, promovida por el Procurador General de la República, en contra de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como los votos (concurrente) que formulan los señores Ministros José Fernando Franco González Salas y Sergio Salvador Aguirre Anguiano;(particular) de los señores Ministros Mariano Azuela Hüitrón y Sergio Salvador Anguiano, y (particular) del señor Ministro Juan N. Silva Meza. Diario Oficial de la Federación. 16 de mayo de 2008. México.

establece tal atribución, ni tampoco se encuentra expresamente contemplada en algún otro mando constitucional.

Solventado lo anterior, se estuvo en condiciones de reafirmar a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente como concepto novedoso de justicia fiscal, de carácter social con cobertura a nivel nacional, que atiende asuntos relacionados con problemáticas de contribuyentes a nivel federal y no así, de problemáticas locales y cuyo rol es necesariamente la defensa y protección para con los gobernados de las violaciones a sus derechos, abusos de poder, errores, negligencias, decisiones injustas, lo cual realiza a través de los medios que se les permite llevar a cabo, con la única finalidad de que las acciones del gobierno sean más abiertas, transparentes, equitativas y sobre todo respetuosas de los derechos consagrados en instrumentos internacionales y nacionales, lo cual, particularmente en el caso de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente ha venido realizando de manera eficaz, con los medios de defensa que le permite la normatividad aplicable.

La naturaleza jurídica, aunada a la trascendencia e impacto que en materia tributaria tiene y del rol que desempeña la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente en la defensa y protección de los derechos de los contribuyentes, justifican el razonamiento para proponer la ampliación de su competencia, a fin de que ésta se encuentre en condiciones de ejercer acciones colectivas. Con ello, se reafirmaría y consolidaría la fuerza de este Organismo sin afectar su esencia, toda vez que actualmente se encuentra limitada para promover juicios de naturaleza colectiva, por lo que se pretende abrir posibilidades de protección y defensa de los derechos tributarios, con los beneficios inherentes a juicios colectivos, como son la economía procesal, los efectos erga omnes, así como la solución a través de los resarcimientos estimados pertinentes en relación con los daños y perjuicios ocasionados.

A pesar de que, es por muchos conocido que la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente surge de la necesidad ser un puente de carácter neutral que permitiera fortalecer las relaciones entre las autoridades y los contribuyentes,

actualmente y, con la legitimación que le brindan diversos ordenamientos legales, es necesario hacer, en el presente trabajo, una revisión a las funciones y atribuciones que facultan a sus diversas áreas administrativas, con la finalidad de comprobar que se carecen de las atribuciones necesarias para representar a los contribuyentes en juicios de naturaleza colectiva.

b) Estructura de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

El Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de julio de 2020, establece que este Organismo se integra de la manera siguiente:

A. Del Titular de la Procuraduría y del Órgano de Gobierno:

- I. Titular de la Procuraduría; y,
- II. Órgano de Gobierno.

B. De las Unidades Administrativas:

- I. Subprocuraduría de Asesoría y Defensa del Contribuyente.
 - a) Dirección General de Representación y Defensa Legal A;
 - b) Dirección General de Representación y Defensa Legal B;
 - c) Dirección General de Orientación y Asesoría al Contribuyente de Atención Personalizada; y
 - d) Dirección General de Orientación y Asesoría al Contribuyente por Medios Remotos.
- II. Subprocuraduría de Análisis Sistémico y Estudios Normativos.
 - a) Dirección General de Análisis Sistémico, Enlace y Regulación; y
 - b) Dirección General de Estudios Normativos.
- III. Subprocuraduría de Protección de los Derechos de los Contribuyentes.
 - a) Dirección General de Quejas y Reclamaciones A; y
 - b) Dirección General de Quejas y Reclamaciones B.
- IV. Subprocuraduría de Acuerdos Conclusivos y Gestión Institucional.
 - a) Dirección General de Acuerdos Conclusivos A;
 - b) Dirección General de Acuerdos Conclusivos B;

- c) Visitaduría General;
- d) Secretaría Técnica; y
- e) Dirección General de Cultura Contributiva.

V. Secretaría General.

- a)** Dirección General Jurídica y de Planeación Institucional; y,
- b)** Dirección General de Administración.

VI. Delegaciones.

Titular de la Procuraduría

La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente está a cargo de un Titular denominado Procurador de la Defensa del Contribuyente, siendo en la historia la primera Ombudsperson, la Doctora Diana Bernal Ladrón de Guevara, electa por el Senado de la República de una terna propuesta por el Titular del Ejecutivo, en ese entonces, Licenciado Felipe Calderón Hinojosa, una vez resuelta la Controversia Constitucional antes referida.

Sus atribuciones, se consagran en el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, así como el artículo 15 de su Estatuto Orgánico que consisten, en términos generales en proponer al Órgano de Gobierno, la distribución total de recursos (humanos, materiales y presupuestales), políticas públicas de comunicación social; de comercialización editorial; de difusión y promoción; proyectos de presupuestos, programas, estados financieros, informes; ejercer las más amplias facultades de dominio, administración y pleitos y cobranzas, participar en actos, reuniones y negociaciones, suscribir convenios y acuerdos; celebrar y otorgar actos y documentos inherentes al objeto de la Procuraduría, establecer mecanismos de evaluación; participar en eventos internacionales y nacionales; remitir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público informes relativos a las actividades administrativas; revisar los actos que emitan las unidades administrativas y delegaciones; suscribir Acuerdos Conclusivos; emitir Recomendaciones y, en general todas y cada una de las actividades en las que la Procuraduría participa.

Órgano de Gobierno

El Órgano de Gobierno, es un cuerpo colegiado, integrado por 12 consejeros independientes (6 propietarios y 6 suplentes), cuyas funciones consisten en coadyuvar, para el mejor desarrollo de las funciones del Organismo, en el ámbito de las facultades que le concede los artículos 12 y 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, así como en el 16 del Estatuto vigente, cuya función radica en contribuir a mejorar las funciones de la Procuraduría determinando las políticas e instrucciones para el óptimo despacho de los asuntos y el logro de las metas y programas a su cargo.

El Órgano de Gobierno celebra sesiones ordinarias cuando menos una vez cada tres meses y las extraordinarias que propongan el Titular de la Procuraduría o al menos tres de sus integrantes, siendo estas válidas con la asistencia de por lo menos la mitad más uno de sus integrantes; las resoluciones se toman por mayoría simple de sus integrantes presentes, teniendo el Titular de la Procuraduría voto de calidad en caso de empate.

En ausencia del Titular de la Procuraduría, las sesiones son presididas por el servidor público que para tal efecto se designe por oficio o, bien por el servidor público al que corresponda suplirlo, conforme a la estructura orgánica establecida en el Estatuto Orgánico.

A las sesiones pueden asistir como invitados, con voz pero sin voto, los servidores públicos de la Procuraduría, de las Dependencias y/o Entidades de la Administración Pública Federal, el Titular del Órgano Interno de Control, así como personas del sector público o privado de las que se requiera su asistencia debido a la naturaleza o relevancia de los asuntos a tratar.

Los Consejeros del Órgano de Gobierno deliberan libremente y pueden hacer constar en actas, de manera textual, su opinión o voto particular sobre los asuntos que se traten; sin embargo, es el Órgano de Gobierno quien conoce de los impedimentos que tengan sus consejeros para deliberar, resolver y votar asuntos concretos, debiendo el interesado exponer las razones por las cuales se

encuentra impedido para participar en la Sesión en la cual haya de discutirse el asunto en cuestión.

A. Unidades Administrativas;

Las áreas legales y operativas de defensa y protección de los contribuyentes, de conformidad con el Estatuto de la propia Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, tienen las facultades siguientes:

➤ *La Subprocuraduría de Asesoría y Defensa del Contribuyente.*

El artículo 25 de los Estatuto Orgánico de la Procuraduría, establece que esta Subprocuraduría tiene facultades sustantivas, ya que a través de la atención de asesoría, brinda el primer nivel de contacto al contribuyente otorgándole a éste, la posibilidad de exponer la problemática que lo aqueja y presentando la documentación que sustente su solicitud.

La Subprocuraduría de Asesoría y Defensa del Contribuyente además ejerce funciones de Defensa Legal, interponiendo, a favor del contribuyente, los medios de defensa correspondientes. El servicio de representación legal y defensa que brinda la Procuraduría se encuentra limitado a que los asuntos que se conozcan en este rubro, no excedan de 30 veces la Unidad de Medida y Actualización (UMA), la cual en el año 2022, representa un monto de 1 millón cincuenta y tres mil seiscientos nueve pesos mexicanos.

Adicionalmente a los servicios de Asesoría y de Defensa Legal, esta Subprocuraduría proporciona servicios de atención de consultas especializadas que se le presenten y, en su caso canaliza, el dictamen correspondiente, a la Subprocuraduría de Análisis Sistémico y Estudios Normativos, determinando los criterios técnicos de supervisión que deben aplicarse en las Delegaciones sobre el cumplimiento de los programas, directrices y lineamientos.

Para el desempeño de sus atribuciones, la Subprocuraduría de Asesoría y Defensa del Contribuyente cuenta con las siguientes Direcciones Generales:

- Dirección General de Representación y Defensa Legal A;
- Dirección General de Representación y Defensa Legal B;

- Dirección General de Orientación y Asesoría al Contribuyente de Atención Personalizada; y
- Dirección General de Orientación y Asesoría al Contribuyente por Medios Remotos.

➤ *La Subprocuraduría de Análisis Sistémico y Estudios Normativos:*

El artículo 29 del Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, establece que esta Subprocuraduría brinda atención a problemas generales o que conciernen a problemas grupales o sectoriales, analizando los problemas sistémicos que ocasionen perjuicios a los contribuyentes.

En este sentido, es necesario referir que por “análisis sistémico” debe entenderse a los estudios e investigaciones que se realizan para identificar problemas que ocasionen perjuicios, en este caso, a los contribuyentes, con la finalidad de contar con los elementos necesarios que permitan proponer a las autoridades, las medidas correctivas, sugerencias o, en su caso, recomendaciones.²⁷

Esta Subprocuraduría analiza la normatividad fiscal a fin de proponer modificaciones ante la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados, de la normatividad interna del Servicio de Administración Tributaria; así como mantiene reuniones con las autoridades fiscales y expide las respuestas consideradas idóneas a las consultas realizadas por particulares; asimismo y, a petición del Servicio de Administración Tributaria, interpreta las normas fiscales y aduaneras, con la finalidad de plantear las respectivas modificaciones a las disposiciones fiscales que permitan, en el ejercicio de sus funciones, mejorar la defensa de los derechos y seguridad jurídica de los contribuyentes.

Adicionalmente, es el enlace entre la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, y las autoridades de Poder Judicial de la Federación, así como también del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, con el propósito de conocer el contenido de las resoluciones y criterios que se emitan, así como requerir a organizaciones empresariales, colegios profesionales, grupos de

²⁷ Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. México. 2016. <https://www.gob.mx/prodecon/acciones-y-programas/analisis-sistemico-26600>

contribuyentes organizados, académicos o cualquier particular, los informes o propuestas de modificación a disposiciones fiscales.

La Subprocuraduría de Análisis Sistémico y Estudios Normativos, también realiza estudios, informes e investigaciones derivados de precedentes internacionales en materia fiscal, de criterios emitidos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, de directrices internacionales, de comentarios a Convenios en materia fiscal, de tratados internacionales con impacto en la materia tributaria, y de cualquier otro instrumento normativo internacional.

Tiene a su vez, un control específico sobre la valoración de pruebas que acrediten el cumplimiento de Recomendaciones, así como el control de información sobre la aceptación o rechazo y, en su caso cumplimiento de las recomendaciones emitidas como soluciones a los problemas sistémicos.

La Subprocuraduría de Análisis Sistémico y Estudios Normativos, realiza sus funciones con el apoyo de las áreas siguientes:

- Dirección General de Análisis Sistémico, Enlace y Regulación; y
- Dirección General de Estudios Normativos.

➤ *La Subprocuraduría de Protección de los Derechos de los Contribuyentes:*

Las atribuciones de esta Subprocuraduría se contemplan en el artículo 32 del Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

En términos generales, esta Subprocuraduría de Protección de los Derechos de los Contribuyentes, brinda atención en el procedimiento denominado Queja y Reclamación interpuesto como consecuencia de actos y omisiones de las autoridades fiscales, en perjuicio de los contribuyentes.

Asimismo, revisa los proyectos de Recomendaciones y las medidas correctivas que se elaboren en esa Subprocuraduría, así como en las Delegaciones, supervisando su cumplimiento, así como de las medidas correctivas que se emitan; evalúa los informes y elementos que presenten las autoridades fiscales sobre la aceptación de las Recomendaciones que emita, supervisando su

cumplimiento y suscribiendo los acuerdos de Recomendación que concluya con los procedimientos de Queja y Reclamación.

Es necesario destacar que la finalidad de las Recomendaciones emitidas consiste en lograr que la autoridad se desista de la violación ocasionada, restituyendo al afectado en el goce de sus derechos; sin embargo, difícilmente se logra, en virtud de las limitaciones que revisten a dichas Recomendaciones, consistentes en lo siguiente:

- a) No son vinculatorias y, en consecuencia no son ordenadoras ni imperativas para la autoridad a la que se Recomienda.
- b) No modifican, anulan o dejan sin efectos los actos que se impugnaron.
- c) No procede ningún recurso en su contra.
- d) No pueden aplicarse por analogía o mayoría de razón en casos similares.

Para su funcionamiento, la Subprocuraduría de Protección de los Derechos de los Contribuyentes, cuenta con las siguientes Direcciones Generales:

- Dirección General de Quejas y Reclamaciones A; y
- Dirección General de Quejas y Reclamaciones B.

➤ *La Subprocuraduría de Acuerdos Conclusivos y Gestión Institucional:*

En términos de lo establecido en el artículo 34 del Estatuto Orgánico, a esta Subprocuraduría le atañe lo relacionado con los Acuerdos Conclusivos, así como de las reuniones que se celebran hasta la suscripción y debido cumplimiento de los mismos.

Para ello, establece las directrices de operación de las correspondientes mesas de trabajo, definiendo los canales de comunicación a los cuales recurrir para que las autoridades fiscales conozcan de la presentación de las solicitudes de adopción de Acuerdos Conclusivos.

Esta Subprocuraduría de Acuerdos Conclusivos y Gestión Institucional, somete a consideración del Titular de la Procuraduría, los montos de imposición de multas, en los casos, en que las autoridades fiscales no manifiesten, en los plazos

previamente establecidos, la fundamentación y motivación que les impiden adoptar el respectivo Acuerdo Conclusivo.

Una de las atribuciones de mayor trascendencia para la Procuraduría, es la que realiza la Subprocuraduría de Acuerdos Conclusivos y Gestión Institucional, consistente en conducir las estrategias de vinculación con autoridades fiscales y organismos internacionales para posicionar a la Procuraduría en su carácter jurídico y político, por mencionar algunos, aprobando además para ese efecto, la estructura y contenidos del portal institucional de la Procuraduría, de las redes sociales.

En términos generales, se encarga de todo lo relacionado con comunicación social, promoción, difusión y publicidad, celebrando, previo dictamen de la Secretaría General, los acuerdos, convenios, bases o cualquier otro instrumento de colaboración que promuevan las relaciones institucionales de la Procuraduría.

Además se encarga de elaborar las convocatorias de las sesiones ordinarias y extraordinarias del Órgano de Gobierno y de informar sobre el seguimiento y cumplimiento de los acuerdos y/o Recomendaciones del Órgano de Gobierno y del Comité Técnico de Normatividad.

Por otra parte revisa el programa semestral de verificación de la Visitaduría General, los programas de apoyo a las Delegaciones; las propuestas de dictamen de cumplimiento de las observaciones que emita dicha Visitaduría General, así como los resultados obtenidos en la realización de las visitas.

La Subprocuraduría de Acuerdos Conclusivos y Gestión Institucional cuenta para el desarrollo de sus facultades, con las siguientes áreas:

- Dirección General de Acuerdos Conclusivos A;
- Dirección General de Acuerdos Conclusivos B;
- Visitaduría General;
- Secretaría Técnica; y,
- Dirección General de Cultura Contributiva.

Es necesario precisar las facultades de las áreas siguientes:

➤ *La Visitaduría General*

El artículo 36 del Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, precisa que las atribuciones de la Visitaduría General, consisten en realizar visitas presenciales y/o virtuales con la finalidad de supervisar técnica y estadísticamente; realizar la evaluación de procedimientos sustantivos de las Delegaciones, en coordinación con las unidades administrativas competentes, a efecto de verificar que las Delegaciones realicen tengan en buen estado sus expedientes, documentación y que la prestación de los servicios de Orientación y Asesoría, Consulta, Representación y Defensa Legal de los contribuyentes; recepción de Quejas y Reclamaciones derivados actos de autoridades fiscales; cuidar que los Acuerdos Conclusivos y problemas sistémicos sean acordes a las disposiciones aplicables y de conformidad con el programa semestral de trabajo y programas de apoyo a delegaciones que apruebe el Comité de Evaluación de Delegaciones y el Subprocurador de Acuerdos Conclusivos y Gestión Gubernamental, respectivamente, realizando los análisis de riesgo correspondientes para evitar rezagos.

En este sentido, como resultado de la supervisión que realice, levantará las actas de visita respectivas, en las cuales formulará observaciones, acciones de mejora atención inmediata, así como también los hechos que conozca que pudieran ser constitutivos de delitos o probables responsabilidades administrativas de los servidores públicos, presentando, en su caso, para revisión del Subprocurador de Acuerdos Conclusivos y Gestión Institucional y los dictámenes de cumplimiento de las observaciones efectuadas en la visita.

Como se aprecia, las funciones de supervisión y control que realiza esta Visitaduría General, son de total trascendencia en las actividades cotidianas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente y de sus Delegaciones; sin embargo, de requerir el apoyo, ésta lo brindará a las Delegaciones.

Cabe señalar que las facultades establecidas en las fracciones V (visitas), VI (supervisión), VII (control de expedientes), VIII (cumplimiento de observaciones), X(solicitud de información), XII (orden y respeto en las visitas), XIV (levantamiento de actas de visita), XVIII (realización de análisis de riesgo), XX (brindar apoyo a Delegaciones en la presentación de servicios sustantivos) y XXIII (seguimiento a quejas presentadas en Delegaciones) del artículo 36 del Estatuto Orgánico pueden ser ejercidas indistintamente por el Titular de la Visitaduría General o por los Directores de Área adscritos a esa unidad administrativa.

➤ *La Secretaría Técnica*

El artículo 37 del Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente señala que las facultades del Secretario Técnico consisten en mantener informado al Subprocurador de Acuerdos Conclusivos y Gestión Institucional de las convocatorias, órdenes del día y de todo lo concerniente al desarrollo de las sesiones del Órgano de Gobierno y del Comité Técnico de Normatividad, previo a su notificación y brindando el apoyo correspondiente a los Consejeros para el cumplimiento de sus responsabilidades, resguardando y actualizando la documentación que se genere de las sesiones, de conformidad con la propuesta de calendario previamente aprobada.

La Secretaría Técnica vigila el cumplimiento de acuerdos y/o recomendaciones adoptados por el Órgano de Gobierno y por el Comité Técnico de Normatividad, e informa lo conducente a sus integrantes y/o unidades administrativas responsables de su cumplimiento.

Las facultades establecidas en las fracciones III (proporcionar el apoyo necesario a los consejeros para el mejor cumplimiento de sus responsabilidades), IV (vigilancia del cumplimiento de acuerdos y recomendaciones adoptados por el Órgano de Gobierno y el Comité Técnico de Normatividad), V (solicitud de información que acredite cumplimiento de acuerdos y/o recomendaciones), VII (elaboración e integración de la carpeta con documentación e información derivada de las sesiones del Órgano de Gobierno y del Comité Técnico de Normatividad) y XV (elaboración de dictámenes de calificación de solicitudes de

excusa planteadas por Delegados o Subdelegados)del referido artículo 37, pueden ejercerse indistintamente por el Titular de la Secretaría Técnica o por los Directores de Área adscritos a esa unidad administrativa.

➤ *La Secretaría General:*

En términos de lo establecido en el artículo 39 del Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, la Secretaría General determina y aplica las directrices, políticas, normas, criterios y procedimientos en materia de planeación de recursos humanos, materiales y financieros de las unidades administrativas de la Procuraduría de conformidad con los programas y objetivos, supervisando en todo momento, su cumplimiento.

Para efectos de lo anterior, participa, integra o preside los comités y subcomités necesarios; además asesora a las unidades administrativas de la Procuraduría en materia de transparencia, acceso a la información, protección de datos personales, obras públicas, adquisición y enajenación de bienes, arrendamientos y prestación de servicios de cualquier naturaleza.

Esta Secretaría General tiene atribuciones de representación legal de la Procuraduría, por lo que coordina y supervisa el debido desahogo de los procedimientos administrativos, judiciales, laborales y contenciosos administrativos, laborales en los que la Procuraduría es parte o, en los que tiene la defensa de los intereses de la Procuraduría, en términos de las disposiciones aplicables.

Por otra parte, somete a la aprobación del Titular de la Procuraduría las políticas y proceso de innovación gubernamental y calidad, medidas técnicas y administrativas para la organización, funcionamiento, desconcentración, simplificación, descentralización y modernización administrativa de la Procuraduría que contribuyan a mejorar la calidad de los procesos y servicios de las unidades administrativas de la Procuraduría.

Al ser un área equivalente a la encargada de representar y asesorar legalmente a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, también tiene la encomienda de vigilar lo concerniente a la suscripción de convenios y acuerdos en los que la Procuraduría es parte, así como vigilar el cumplimiento de las disposiciones técnicas y administrativas en materia de tecnologías de la información, a las que deban ajustarse las unidades administrativas de la Procuraduría, presentando información estadística necesaria para la toma de decisiones.

➤ *Las Delegaciones, únicamente en el ámbito de su competencia:*

El artículo 46 del Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, contempla que las Delegaciones se encargan de verificar y revisar que el trabajo de las Subdelegaciones, unidades administrativas y personal a su cargo en la prestación de los servicios de Orientación y Asesoría, Representación y Defensa Legal, Recepción de Quejas y Reclamaciones, Acuerdos Conclusivos se realicen de conformidad con lo establecido en las leyes aplicables, además de supervisar la organización, archivo y control de expedientes generados y certificando la veracidad de los hechos en sus actuaciones.

En materia de transparencia remiten a la Unidad de Transparencia las solicitudes correspondientes, así como la información, estadísticas o cualquiera relacionada con acceso a la información de los servicios proporcionados por las unidades administrativas a su cargo.

Los Delegados revisten todas las atribuciones del Titular de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente que le son delegadas por el mismo, por lo que éstos, de manera particular, se encargan de resolver consultas especializadas (previa aprobación del Subprocurador de Análisis Sistémico y Estudios Normativos), participan en foros, eventos, instrumentan la prestación de los servicios que presta la Procuraduría, designan peritos para la formulación de dictámenes contables, representan a la Procuraduría, emiten Recomendaciones, valoran pruebas, instrumentan investigaciones, dictan Acuerdos de No Responsabilidad, promueven la cultura contributiva, elaboran estudios que permitan modificar las

disposiciones fiscales para mejorar la defensa de los derechos y seguridad jurídica de los contribuyentes, proponen Acuerdos Conclusivos, atienden problemas sistémicos, participan en reuniones, imponen multas, administran recursos financieros, humanos, materiales y tecnológicos que le son asignados, ordenan diligencias y notificaciones, suscriben Acuerdos Conclusivos, representan y desahogan procedimientos administrativos, judiciales, laborales, contenciosos administrativos, o de cualquier naturaleza que deriven del ejercicio de las atribuciones en materia de su competencia.

Las facultades establecidas en las fracciones II (cumplimiento de Lineamientos), III (control de expedientes), VI (solicitudes de acceso a la información), VII (información estadística y control interno), IX (información sobre Acuerdos Conclusivos y de Gestión Gubernamental), X (participación en foros o eventos), XI (cumplimiento de criterios de canalización de asuntos de los contribuyentes a unidades administrativas a su cargo), XII (prestación de servicios de Orientación y Asesoría, Representación y Defensa Legal), XIV (envío de informes sobre avance de ejecución de programas), XVI (envío de información requerida por unidades administrativas de la Procuraduría), XVII (trámite de procedimientos de Quejas y Reclamaciones e investigaciones, suscripción de acuerdos), XIX (debido cumplimiento del procedimiento de Quejas y Reclamaciones), XXI (valoración de pruebas que acrediten el cumplimiento de las Recomendaciones), XXIII (realización de investigaciones cuando no sea posible la identificación de las autoridades fiscales), XXIV (realización de requerimientos de todo tipo de pruebas para esclarecer los hechos), XXX (elaborar estudios que permitan modificar las disposiciones fiscales para mejorar la defensa de los derechos y seguridad jurídica de los contribuyentes), XXXI (atención de problemas sistémicos), XXXIV (coadyuvar en los Análisis Sistémicos), XXXV (participación en mesas de trabajo para la solución de problemas), XL (ordenar notificaciones) y XLII (procedimiento de Acuerdos Conclusivos) del artículo 46 del Estatuto Orgánico pueden ser ejercidas indistintamente por el Delegado o por los Subdelegados y/o Subdirectores adscritos a la Delegación de que se trate.

Cada Delegación tiene como Titular un Delegado, el cual es nombrado y removido por el Titular de la Procuraduría, en términos de la Ley y de los Lineamientos que para tal efecto se expidan; por lo que deben establecer permanente comunicación, a través de la Subprocuraduría de Acuerdos Conclusivos y Gestión Institucional, en lo relativo a los asuntos de carácter sustantivos, así como en materia de cultura contributiva y vinculación institucional, con la finalidad de informar de los asuntos de su respectiva competencia.

Por lo que respecta a las Delegaciones, la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente se encuentra presente en Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco con dos sedes, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán, Zacatecas e Hidalgo, salvo en el Estado de Tlaxcala que por cuestiones de logística, los casos que pudieran presentarse son atendidos por la Delegación presente en el Estado de Puebla.

El trabajo que las Delegaciones han desempeñado es arduo y exhaustivo y a pesar de que en el mes de junio de 2020 se enunció que dejarían de operar 16 delegaciones debido al recorte presupuestal del 75% al gasto operativo de los capítulos 2000 (materiales y suministros) y 3000 (servicios generales) que ordenó en Decreto el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, poniendo en posible riesgo, la salvaguarda en la defensa de los derechos humanos de sectores vulnerables de la sociedad, la Procuraduría continúa atendiendo en las delegaciones que pudieran haber desaparecido, reafirmando con ello el compromiso de proteger y defender los derechos de los contribuyentes, mediante la utilización de las tecnología, tales como atención telefónica, chat en línea y correo electrónico.

Por otra parte, la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente cuenta con un Órgano Interno de Control que depende jerárquica, funcional y

presupuestalmente de la Secretaría de la Función Pública, cuyo titular es designado y removido por el Titular de la Secretaría referida, al igual que los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, quienes tienen el carácter de autoridad y realizan la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al Titular de dicha Secretaría.²⁸

Una vez descritas las bases de organización, así como la estructura y facultades de las unidades administrativas de la misma, es inevitable no reconocer la intensa labor que ha desempeñado la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, la cual, sin dejar de lado su naturaleza no jurisdiccional de Ombudsman fiscal ha innovado en los mecanismos de defensa que le permiten proteger, hasta cierto punto los derechos en materia tributaria; sin embargo, sus actuaciones, frente a la autoridad, carecen de efectos vinculatorios.

En este sentido, es necesario abrir camino precisamente en la competencia de este Ombudsman Fiscal, con la finalidad de que sus atribuciones sean acordes con lo establecido en el artículo 1º Constitucional, para lo cual es necesario concederle la investidura de la legitimación activa que, a su vez le permita, ante tribunales federales, defender y proteger de manera efectiva y eficaz, los derechos en materia tributaria.

c) Competencia de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

Identificada la naturaleza jurídica del Ombudsman Fiscal, se aborda en el presente trabajo, la competencia de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

El artículo 18-B del Código Fiscal de la Federación establece que la protección y defensa de los derechos e intereses de los contribuyentes en materia fiscal y administrativa estará a cargo de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, a través de la asesoría, representación y defensa de los contribuyentes que

²⁸ Diario Oficial de la Federación (DOF). *Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente*. México. 24 de julio de 2020.

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.

Por esta razón, dado que la autoridad tributaria goza de diversas facultades contempladas en el referido Código, se desprende que la autoridad fiscal, es aquella entidad representante del poder público que recauda impuestos, impone multas y sanciones en materia fiscal, así como vigila el cumplimiento de las obligaciones fiscales y aplicar las sanciones para garantizar el pago de los créditos fiscales.

A nivel federal, las autoridades fiscales, son las siguientes:

- El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).
- El Instituto Nacional para el Fondo de la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT).
- La Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) por uso de agua como bien nacional.
- El Servicio de Administración Tributaria (SAT).
- La Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO).
- Las Secretarías de Finanzas o Tesorerías de las entidades 32 federativas incluyendo la Ciudad de México cuando cobran, determinan y administran impuestos federales²⁹ que vulneren los derechos de los contribuyentes.

A continuación se abordarán de manera general a cada una de éstas.

El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

El artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, faculta al Instituto Mexicano del Seguro Social para proporcionar seguridad social y, con base en el artículo 5 de la Ley del Seguro Social, se le dota de personalidad jurídica y patrimonio propios, integrándose operativamente por los

²⁹ Impuesto Federal: Para efectos del presente trabajo, es aquel que se grava en todo el país conforme a las leyes fiscales federales y, según la actividad que se realice, se debe pagar la contribución sin importar el lugar de residencia del contribuyente, entre los cuales se encuentran, el Impuesto Sobre la Renta (ISR), Impuesto al Valor Agregado (IVA), e Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS) es decir, son independientes de las contribuciones locales ya sea, estatal o municipal.

sectores público, social y privado (integración tripartita), para finalmente establecerlo como organismo fiscal autónomo.

Como órgano fiscal autónomo, el IMSS tiene facultades para determinar créditos fiscales, dar bases para su liquidación, fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos, percibirlos y aplicarlos a los fines para los cuales ha sido creado.

Al respecto y de conformidad con el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación, la recaudación y administración de las contribuciones que realiza el Instituto Mexicano del Seguro Social, tienen la naturaleza de aportaciones de seguridad social, a cargo de personas sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o, a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

Sobre el particular y, en la búsqueda de brindar la protección social de los trabajadores independientes ha sido necesario que las autoridades de seguridad social se vinculen con municipios y órganos estatales, para que de manera conjunta administren y recauden gravámenes federales, reforzándose así los esquemas de coordinación que se detecten para combatir y prevenir esquemas de evasión fiscal y de seguridad social.

El Instituto Nacional para el Fondo de la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT).

El artículo 30 de la Ley del Instituto Nacional para el Fondo de la Vivienda de los Trabajadores, establece que este organismo público descentralizado tiene como objetivo principal administrar los recursos del mismo Fondo, con la finalidad de establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener créditos destinados a la adquisición de una vivienda en propiedad.

En el cumplimiento de lo anterior, las empresas están obligadas a pagar al INFONAVIT por concepto de aportaciones³⁰ el 5% sobre el salario de los

³⁰ Aportaciones: De conformidad con el artículo 2 fracción II del Código Fiscal de la Federación son contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado

trabajadores a su servicio para su abono en la Subcuenta de Vivienda de cada uno de ellos y hacer y enterar, respectivamente, los descuentos correspondientes a los salarios de aquéllos, para cubrir los préstamos otorgados por el Instituto. Derivado de lo expuesto, en ocasiones la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente se ha enfrentado ante el INFONAVIT en asuntos derivados de negativas de prescripción de caducidad, embargo de depósitos bancarios, entre otras afectaciones.

El INFONAVIT tiene atribuciones de un ente fiscal autónomo para asegurar el cumplimiento de los deberes patronales en materia de vivienda en tanto exista una relación laboral, por lo que está facultado para designar al personal que realice visitas domiciliarias, revisiones de gabinete, auditorías e inspecciones y, en su caso, para requerir la exhibición de libros y documentos con los que se acredite el cumplimiento de las obligaciones patronales, así como a realizar el cobro y la ejecución de créditos fiscales y, de ser el caso, exigir a los patrones omisos la información necesaria para determinar la existencia o no de la relación laboral con los sujetos a su servicio.

Comisión Nacional del Agua (CONAGUA).

En términos del artículo 3, fracción XII de la Ley de Aguas Nacionales publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1° de diciembre de 1992, la Comisión Nacional del Agua es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con funciones de derecho público en materia de gestión de las aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes. Lo anterior, con autonomía técnica, ejecutiva, administrativa, presupuestal y de gestión.

En este contexto, la autoridad y administración en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes corresponde al Ejecutivo Federal, quien la ejerce directamente o, a través de la Comisión Nacional del Agua, por lo que en

en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

términos del artículo 9 de la referida Ley de Aguas Nacionales, se constituye como Órgano Superior de carácter técnico, normativo y consultivo de la Federación en lo relativo a al dominio público de los recursos hídricos, incluyendo la administración, regulación, control y protección de los mismos.

Es importante destacar las atribuciones de la Comisión Nacional del Agua, las cuales, en términos del citado artículo 9, fracción XXIX de la Ley de Aguas Nacionales, consisten en ejercer atribuciones fiscales en materia de administración, determinación, liquidación, cobro, recaudación y fiscalización de las contribuciones³¹ y aprovechamientos que se le destinen o, en los casos en que señalen las leyes respectivas, conforme a lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación, por lo que ante esas atribuciones, también la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, se ha enfrentado en la defensa y protección de derechos de los contribuyentes que han acudido a ésta, al sentir que se han vulnerado sus derechos en materia tributaria.

El Servicio de Administración Tributaria (SAT)

De conformidad con el artículo 1º y subsecuentes de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, el SAT es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el carácter de autoridad fiscal.

El SAT, cuenta, entre sus atribuciones, con la de recaudar impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y sus accesorios, dirigir los servicios aduanales y de inspección; representar el interés de la Federación en controversias fiscales; determinar, liquidar y recaudar contribuciones, aprovechamientos federales y sus accesorios cuando, conforme a los tratados internacionales de los que México sea parte; solicitar y proporcionar a otras instancias e instituciones públicas, nacionales o del extranjero, el acceso a la información necesaria para evitar la evasión o elusión fiscales, de conformidad con las leyes y tratados internacionales en materia fiscal y aduanera; allegarse la

³¹ En términos del artículo 2, fracción III del Código Fiscal de la Federación, las contribuciones de mejoras son establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.

información necesaria para determinar el origen de los ingresos de los contribuyentes y ejercer aquéllas que, en materia de coordinación fiscal, correspondan a la administración tributaria.

En este sentido, la metodología que generalmente utiliza el SAT en el desempeño de sus atribuciones, no siempre ha sido amigable con los contribuyentes, ya que en diversas ocasiones ha dado origen a inconformidades y problemas en los actos de autoridad que emite, generando con ello, un motivo de oportunidad para que la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente se enfrente al Servicio de Administración Tributaria en casos emblemáticos, relacionados con créditos fiscales, negativas de devolución de impuestos, embargos de bienes muebles e inmuebles, embargo de depósitos bancarios, listado de operaciones inexistentes o simuladas, entre otras.

La Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO)

De conformidad con lo establecido en el artículo 20 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO), es un organismo descentralizado de servicio social con personalidad jurídica y patrimonios propios, con funciones de autoridad administrativa y encargada de promover y proteger los derechos e intereses del consumidor, procurando la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores.

El Decreto por el que se adicionó el artículo 134 bis a la Ley Federal de Protección al Consumidor, publicado el 11 de enero de 2018 en el Diario Oficial de la Federación, le otorgó a la PROFECO la facultad de cobrar las multas que imponga, consideradas éstas como créditos fiscales a su cobro coactivo, ya que su origen corresponde al de una multa administrativa, misma que puede ejecutarse por la autoridad fiscal bajo el Procedimiento Administrativo de Ejecución (PAE) previsto en el artículo 145 del Código Fiscal de la Federación.

En este sentido, la actuación de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente se concede en apoyo a las personas que la PROFECO someta al PAE para hacer exigible el cobro de aquellos cobros fiscales derivadas de todos aquellos actos

que realice y que pudieran afectar a los sancionados en el desarrollo de dicho procedimiento.

Agencia Nacional de Aduanas de México

Mención especial merece la recién creada Agencia Nacional de Aduanas en México, cuya naturaleza jurídica es la de un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con autonomía técnica, operativa, administrativa y de gestión y con carácter de autoridad fiscal y aduanera, con las facultades para emitir resoluciones en el ámbito de su competencia.

Aparentemente, dicha Agencia fue creada con la intención de fortalecer al sistema aduanero y así garantizar la eficiencia en los servicios de importación y exportación al vigilar la adecuada inspección de conformidad con los acuerdos internacionales; sin embargo, su creación ha sido muy cuestionada, partiendo de que su Decreto de creación fue publicado el 14 de julio de 2021 y, en el cual se precisa que entrará en vigor en la fecha en la que inicie la vigencia de las reformas legales que otorguen la competencia que actualmente tiene el Servicio de Administración Tributaria en materia fiscal y aduanera, a la Agencia Nacional, es decir, en su momento, se creó, con la competencia ejercida por el SAT.

Si bien el Estado Constitucional de Derecho Mexicano faculta al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en la fracción I del artículo 89 Constitucional, para ejecutar las leyes y proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, respecto de las leyes vigentes; también es necesario resaltar que, a la publicación de dicho Decreto, y de conformidad con la Ley del Servicio de Administración Tributaria (SAT), se dispone que actualmente la autoridad aduanera es el SAT.

Sobre el particular, es muy pronto para poder apreciar las posibles afectaciones que en materia de comercio exterior podrán devenir de los actos que en perjuicio de los contribuyentes omita o cometa la Agencia Nacional de Aduanas, sobre todo, en el sentido que sus actos se motivan y se fundan en hechos futuros de realización incierta que, en todo caso, tendremos que esperar a que el Congreso de la Unión reforme la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

Autoridades Coordinadas

(Secretarías de Finanzas o Tesorerías de las 32 entidades federativas incluyendo la Ciudad de México cuando cobran, determinan y administran impuestos federales que vulneren los derechos de los contribuyentes).

La Ley de Coordinación Fiscal establece en su artículo 13 que el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los Gobiernos de las Entidades que se hubieran adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales.

Por su parte, el artículo 14 de la misma Ley señala que las autoridades fiscales que se encuentren adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y las de sus Municipios, en su caso, serán consideradas, en el ejercicio de las facultades a que se refieran los convenios o acuerdos respectivos, como autoridades fiscales federales, por lo que la recaudación de ingresos federales se hará por las oficinas autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por las oficinas autorizadas por las entidades y, en contra de los actos que realicen cuando actúen en ese precepto, sólo procederán los recursos y medios de defensa que establezcan las leyes federales.

En virtud de lo expuesto, la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente representa y defiende gratuitamente a las personas físicas, personas morales, obligados solidarios o terceros que se vean afectados por actos o resoluciones emitidos por las autoridades fiscales federales, incluso de las coordinadas en las entidades federativas antes referidas, y de particulares que actúen como auxiliares de la administración pública federal en su carácter de retenedores, recaudadores o con cualquier otro carácter.

Lo anterior, cuando en el ejercicio de las facultades conferidas por una norma general o en cumplimiento a alguna disposición legal, las autoridades fiscales realicen actos que afecten los derechos de los contribuyentes en materia fiscal en el orden federal, de conformidad con lo establecido en los artículos 2, fracción I del Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente y 3 de

la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente; así como cuando el monto del asunto o de los créditos fiscales (sin contar actualizaciones, accesorios y multas) no excedan de \$1,135, 953.00 pesos en 2023.

De lo anterior, se aprecia que actualmente la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente tiene competencia para conocer de cualquier acto en materia fiscal federal, emitido por cualquiera de las autoridades antes mencionadas y, siempre y cuando el monto así lo permita, lo cual es de suma importancia, toda vez que al ser la Procuraduría un organismo público que proporciona de manera gratuita sus servicios, se entiende que está enfocada en la protección y defensa de los derechos de los contribuyentes que así lo requieran y lo necesiten por no contar con los recursos económicos suficientes para instaurar procedimientos o juicios largos y costosos que no están a su alcance y, bajo ninguna circunstancia, sus funciones se enfocarán en atender a contribuyentes que cuentan con los recursos para contratar a despachos, contadores o abogados que se encarguen de su defensa.

Es así que de ampliar la competencia de la Procuraduría al ámbito de lo que regula el Libro Quinto del Código Federal de Procedimientos Civiles, como se propone en el presente trabajo, ésta se encontraría en condiciones de promover juicios de naturaleza colectiva en la defensa y protección de los derechos tributarios de quienes efectivamente así lo necesitan y no cuenten con los recursos humanos y económicos para enfrentar al Estado a través de sus autoridades fiscales federales.

d) Principales servicios proporcionados por la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

Si bien se ha abordado la trascendencia que tiene la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, en beneficio de los contribuyentes, también es necesario definir las funciones sustantivas de ésta.

Una de dichas funciones, es la encaminada a la labor de fomento de una cultura contributiva, en virtud de que abre la posibilidad a diversas propuestas de

modificaciones legales, así como también a investigar problemas sistémicos, emitir recomendaciones y realizar las sugerencias estimadas pertinentes, a fin de que el Sistema Tributario en México tenga un equilibrio fijo.

Entre sus funciones sustantivas, la Procuraduría proporciona servicios a los contribuyentes cuando los actos realizados por el SAT, IMSS, INFONAVIT, CONAGUA y Autoridades Coordinadas, violan derechos de los contribuyentes al determinárseles multas o créditos fiscales, o cuando se les realicen comprobaciones, o en el requerimiento de obligaciones fiscales, entre otros. En lo concerniente a la PROFECO, la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente apoya a los contribuyentes en contra de los actos mediante los cuales se les inicie, a dichos contribuyentes, el Procedimiento Administrativo de Ejecución en términos del artículo 145 del Código Fiscal de la Federación.

Lo anterior es trascendente en el Sistema Jurídico Mexicano, al recordar que con el rediseño de la protección de los derechos humanos contemplado en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos, vigente a partir de 2011, la Procuraduría de la Defensa del Contribuyentes debe recurrir a todos los mecanismos legales que tenga a su alcance.

Adicionalmente, la PRODECON debe innovar en la búsqueda de alternativas legales que le permitan cumplir con sus funciones, en congruencia con los documentos internacionales y con las disposiciones legales nacionales, a fin de generar y obtener interpretaciones que contemplen los efectos pro homine en defensa y protección de los derechos de los contribuyentes.

Para abordar el presente inciso, era necesario primeramente comprender el origen de las atribuciones que desempeña la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, para consecuentemente desentrañar los servicios específicos que presta a los contribuyentes, a fin de determinar el alcance de los resultados que puede obtener, con los mecanismos legales que actualmente ejerce, en el ámbito de su competencia frente a los “actos de autoridad”, entendidos éstos como la *“acción u omisión, definitiva o no que de manera directa o indirecta afecte el interés jurídico o legítimo de quien solicite los servicios de la Procuraduría,*

*incluidos aquellos actos sobre los que exista peligro inminente en su realización, ya sea porque resulten de la consecuencia legal-lógica de los preexistentes, o porque sólo falte que se cumplan determinadas formalidades para que se ejecuten, así como aquellos actos futuros, cuya inminencia derive de la acción de la propia Procuraduría, entendiéndose esto como el apoyo que se dé al contribuyente para provocar el acto de autoridad que, en su caso, será motivo de la prestación de alguno de los servicios antes referidos”.*³²

Estos servicios, son los siguientes:

Orientación y Asesoría:

La *Asesoría* que brinda la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente tiene como objeto atender y desahogar las solicitudes de los contribuyentes respecto de actos de autoridad que los involucren, a efecto de ofrecerles alternativas de solución a la problemática planteada y explicarles el alcance jurídico de aquéllos.

El servicio de *Asesoría* inicia con la exposición de la problemática por parte de contribuyente, entregando en su caso, la documentación en que apoye su solicitud, la cual puede ser presentada en cualquier tiempo. Una vez realizada la solicitud de *asesoría*, la problemática está en posibilidad de resolverse de manera inmediata o, en su caso, se opta por canalizar a otra unidad administrativa de la Procuraduría al solicitante. De no contar con la documentación necesaria para resolver la problemática, después de requerirla hasta por dos ocasiones, se apercibirá al contribuyente de dar por concluido el servicio.

Por lo que respecta a la *Orientación*, esta se presta cuando las solicitudes formuladas no encuadran en los supuestos de competencia de la Procuraduría o, no se cuente con los elementos necesarios para determinar dicha competencia.

En este sentido, si bien los servicios de *Orientación y Asesoría* son de gran utilidad para quienes los solicitan, también es inevitable ignorar que se trata de mecanismos de apoyo individual y únicamente con la posibilidad de ser

³² Diario Oficial de la Federación (DOF) *Lineamientos que regulan el ejercicio de las atribuciones sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente*. México. 27 de mayo de 2014.

orientadores, lo que significa que no son procedimientos que permiten la protección y defensa de los derechos del contribuyente que acude a la Procuraduría con la intención de solucionar su problemática y mucho menos se trata de un procedimiento legal.

Consulta

Es la atención que se brinda al escrito de consulta presentado por el contribuyente, como consecuencia del desacuerdo respecto de actos cometidos por autoridades fiscales federales, en términos de la fracción I del artículo 5 de la Ley Orgánica de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

El escrito de consulta debe contener el nombre o denominación social de quien la solicita, domicilio para recibir notificaciones, en su caso, el número telefónico y la dirección de correo electrónico para los mismos efectos, el acto o actos de autoridades fiscales que motiva la consulta, los motivos que la originan, la materia de la misma y el planteamiento específico. De no reunir los anteriores requisitos, la Procuraduría prevendrá al contribuyente, por una sola ocasión, para que en un plazo de 5 días hábiles, contados a partir de la notificación satisfaga dicho requerimiento y, transcurrido el plazo, sin que se desahogue la prevención, la consulta se resuelve con las constancias que obran en el expediente.

Asimismo, en casos de complejidad, necesidad técnica o razones determinadas que puedan apreciarse circunstancialmente en algún caso, de manera discrecional, la Procuraduría puede requerir al solicitante a cumplir con uno o varios de los requisitos a que se refiere el artículo 18-A del Código Fiscal de la Federación, consistentes en observar los requisitos a cubrirse en todas las promociones que se presenten ante autoridades fiscales, señalamiento de número telefónico, nombre, dirección, registro federal de contribuyentes, identificación fiscal, descripción de actividades a las que se dedica el interesado, monto de operación, descripción de los hechos y circunstancias relacionados, razones del negocio, hechos y circunstancias, entre otros.

Ahora bien, el dictamen que concluya con la consulta planteada debe emitirse por parte de la Procuraduría, en un plazo no mayor de 30 días hábiles contados a partir del siguiente a la fecha de presentación de la consulta, notificándose a más tardar al día hábil siguiente en el domicilio o en el correo electrónico correspondiente (digitalizada). Dicho plazo puede duplicarse por una sola ocasión, cuando la complejidad así lo amerite.

En caso de que el contribuyente, al momento de hacer la consulta, no haga referencia a un acto de autoridad o este resulte inexistente en la misma, la consulta se dictaminará con fundamento en el artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como se aprecia de lo anterior, el servicio de Consulta que se proporciona, tampoco es una posibilidad que, en materia de defensa y protección de los derechos tributarios tributaria se haga valer, toda vez que consiste en la emisión de una opinión de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, en su carácter de órgano técnico especializado en materia tributaria y asesor de los contribuyentes.

Representación y Defensa Legal

En lo concerniente al patrocinio legal que brinda la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, éste se otorga al contribuyente o, en su caso, a los obligados solidarios y consiste en interponer los medios de defensa procedentes y las acciones de representación legal necesarias hasta su total resolución.

Este servicio se enfoca en la interposición de diversos recursos administrativos, así como de promover el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, según convenga a los intereses del propio contribuyente, además del juicio de amparo ante los Juzgados y Tribunales Colegiados del Poder Judicial de la Federación cuando así proceda, haciendo valer las acciones, excepciones, incidentes o recursos o cualquier otro trámite o gestión procedente conforme a derecho, gestionando en todo caso, el

cumplimiento de las resoluciones que reconozcan los derechos de los contribuyentes en los términos aplicables.

Si bien éstos últimos descritos se tratan ya de procedimientos legales promovidos ante tribunales, lo cierto es que de obtenerse resoluciones que condenen a la reparación o indemnización en favor del contribuyente afectado, únicamente se beneficia al contribuyente que lo solicitó, en virtud de que los efectos de dichas resoluciones carecen de efectos erga omnes y no brindan la tan valiosa economía procesal que se obtiene en juicios de naturaleza colectiva.

Recepción de Quejas y Reclamaciones por actos u omisiones de las autoridades fiscales

Las Quejas y Reclamaciones que los contribuyentes promueven ante la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente tienen por objeto denunciar la posible comisión de delitos, así como los actos que puedan dar lugar a responsabilidad civil o administrativa.

Con la interposición de Quejas y Reclamaciones, se busca conocer e investigar la verdad de los hechos, con la finalidad de lograr que las autoridades, rectifiquen la comisión de sus actos y se desistan de las posibles violaciones que cometieron y, en su caso, se restituir el goce de los derechos fundamentales.

Si bien este mecanismo de justicia alternativa se abordará a detalle en el Capítulo III del presente trabajo, cabe decir que a pesar de ser expedito y ágil, éste no suspende los plazos para impugnar el acto y, en el mejor de los casos, concluye en la emisión de la Recomendación pública, la cual por cierto no es vinculatoria, es decir, no es obligatoria de observarse y de cumplirse, así como tampoco reviste de responsabilidad a los servidores públicos involucrados; en todo caso, tanto la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, como quien interpone la Queja y Reclamación, deben aguardar la buena voluntad de las autoridades fiscales, para que decidan observarla.

Tramitación de Acuerdos Conclusivos

Los Acuerdos Conclusivos son innovación de gran utilidad para la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, toda vez que permiten una solución anticipada y consensuada frente a las desavenencias que, en el ejercicio de las facultades que realiza la autoridad fiscal, surgen con los contribuyentes; siempre y cuando dichos inconvenientes versen sobre hechos u omisiones establecidos en el artículo 42 fracciones II, III o IX del Código Fiscal de la Federación, es decir, en los casos de: a) requerimiento para exhibir contabilidad, datos, documentos o informes para su revisión; b) práctica de visita para revisar contabilidad, bienes y mercancías; y c) revisiones electrónicas basándose en información que posea la autoridad.

El Acuerdo Conclusivo también se abordará a detalle en el Capítulo III del presente trabajo, pero cabe señalar que en él, la Procuraduría ofrece el servicio de ser intermediaria, facilitadora, y testigo en las negociaciones y consensos que se realicen.

Es preciso destacar que a pesar de ser uno de los mecanismos más vanguardistas al cual recurre la Procuraduría para la solución de conflictos, en aparente beneficio de los contribuyentes, también es necesario destacar que sus efectos son individuales, no revisten economía procesal, carecen de efectos erga omnes y dependen, exclusivamente de la aceptación por parte de la autoridad fiscal para llegar precisamente a ese Acuerdo.

El Acuerdo Conclusivo, tiene dos aspectos no tan favorecedores para el contribuyente, ya que además de que son conclusivos por definir, en un solo acto la situación fiscal del contribuyente, el hecho de hacerlo, no suspende la realización de la auditoría que dio origen a las diferencias, por lo que a pesar de su suscripción, la problemática de la cual es sujeto el contribuyente, no garantiza que las desavenencias que originaron la suscripción del Acuerdo Conclusivo se extingan.

Investigación y Propuesta de solución a problemas sistémicos

La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente puede iniciar de oficio o, a petición de parte, los conocidos procedimientos de investigación y análisis, así

como mesas de trabajo, además de tener facultad para realizar los estudios técnicos necesarios que le permitan identificar los problemas de carácter sistémico que ocasionen perjuicios a los contribuyentes.

La finalidad de reconocer y ubicar estos problemas, radica en disponer de mayores elementos que le permitan a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, proponer a la autoridad fiscal federal, aquellas medidas de carácter correctivo o, sugerencias o, las Recomendaciones que procedan para salvaguardar los derechos fundamentales de los contribuyentes.

En este sentido, los problemas sistémicos son aquellos que, dentro del Sistema Tributario, dan inseguridad jurídica, generan molestias y afectaciones o vulneran derechos en perjuicio de los contribuyentes, de una generalidad o de un grupo o categoría de los mismos.

Dada la complejidad de los problemas sistémicos, éstos requieren estudio, análisis, así como la realización de cambios administrativos o legales, que permitan innovar y aportar los elementos necesarios a las diversas prácticas administrativas o criterios de autoridad que los ocasionan, con el objeto de que una vez identificados, se le notifique a la autoridad involucrada y, en un plazo de 30 días informe o manifieste lo que a su derecho convenga, bajo pena de apercibimiento de las multas correspondientes y, una vez recibida la respuesta de la autoridad, la Procuraduría está en condiciones de emitir la Recomendación respectiva, o, bien, el acuerdo que resulte del procedimiento, notificándolo a las autoridades involucradas.

Cabe destacar que una de las grandes ventajas de realizar Análisis Sistémicos, radica en la presentación de propuestas que la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente dirige a la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, con el propósito de dar origen a modificaciones de las disposiciones fiscales; así como las que se dirigen al SAT a efecto de modificar su normatividad interna, emitiendo a petición del mismo, la opinión técnica sobre la interpretación de disposiciones fiscales y aduaneras.

No obstante, a pesar de las ventajas descritas anteriormente, una de las mayores desventajas que enfrenta la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, es que, en el mejor de los casos, si el Acuerdo Conclusivo concluye en la emisión de una Recomendación Pública, ésta, como se explicó anteriormente, no es vinculatoria y, en consecuencia, obligatoria para la autoridad fiscal.

En este tenor, se aprecia que los servicios que actualmente proporciona la Procuraduría a los contribuyentes, si bien revisten la mejor intención de realizarlos en defensa y protección de los derechos de los mismos, también es cierto que, sin contar con la buena disposición y voluntad de la autoridad fiscal, en ninguno de estos servicios, con la competencia de la que actualmente goza este Ombudsman Fiscal, éste se encuentra en condiciones de generar una justicia acorde a lo establecido en el artículo 1º Constitucional, en correlación con los documentos internacionales y las disposiciones legales aplicables que se hayan suscrito o emitido para la defensa y protección de los derechos de los contribuyentes.

En este tenor, el presente análisis no pretende dar menor énfasis a las acciones hasta ahora realizadas por la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, simplemente, tiene como objetivo, el desentrañar la posibilidad de que esa gran Institución, posea la fuerza necesaria que le permita ser de mayor relevancia en la defensa y protección eficaz y eficiente de los derechos en materia tributaria, por lo que se exponen casos concretos a los cuales, se enfrenta cotidianamente la Procuraduría.

e) Experiencias en casos concretos

La experiencia que la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente ha generado en quien acude a ella, como consecuencia de los servicios que proporciona la colocan en una posición digna ante el contribuyente frente a la autoridad.

A continuación, se hace referencia a casos reales y concretos, con el reflejo de los resultados logrados, en los servicios correspondientes a la realización de Análisis Sistémicos:

PROBLEMÁTICA	ACCIÓN DE PRODECON
<i>Inmovilización de cuentas bancarias.</i> Impedimento para que los contribuyentes afectados	El 27 de septiembre de 2012, el Pleno de la SCJN resolvió la contradicción de tesis 291//2012

<p>dispusieran de sus recursos como consecuencia de la inmovilización de cuentas bancarias impuesta, Una vez realizado el análisis correspondiente, se consideró que al inmovilizar las cuentas bancarias de los contribuyentes afectados, también se limitaba la posibilidad para que éstos se encontraran en condiciones de dar cumplimiento a sus obligaciones fiscales, contractuales, laborales, entre otras, poniendo así en riesgo, incluso la propia subsistencia de los mismos.</p> <p>La PRODECON detectó las irregularidades siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Falta de notificación a los contribuyentes, falta de motivación y fundamentación del acto ya que los artículos 156-Bis y 156-Ter del CFF no establecen claramente los supuestos de procedencia de la inmovilización de las cuentas bancarias. -Falta de justificación de la imposición de la medida precautoria, ya que de conformidad con el artículo 40 fracción III del CFF, esta medida se aplica cuando los contribuyentes, responsables solidarios o terceros obstaculicen, impidan o se opongan al desarrollo de las facultades de fiscalización; se ignore el domicilio del contribuyente o éste desaparezca, exista riesgo inminente de que oculte, enajene o dilapide sus bienes o se niegue a proporcionar contabilidad. -El artículo 145 del CFF refiere que solo puede inmovilizarse cuentas bancarias cuando a juicio de la autoridad, exista peligro de que se realice cualquier maniobra tendiente a evadir el cumplimiento de un crédito fiscal determinado no exigible. 	<p>determinando que se violentó la garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la CPEUM por restringir de forma excesiva e innecesaria los derechos de los contribuyentes, al limitar el ejercicio de su derecho de propiedad e impedirles que continúen con la operación ordinaria de sus actividades y por lo que atañe a la inmovilización y transferencia como medio de cobro. La Suprema Corte validó no cumplir con todas las etapas del Procedimiento Administrativo de Ejecución (PAE) al estimar que se trata de “una atribución que tiene su origen en el procedimiento sumarísimo y alterno de cobro...” y por tanto no se tiene que requerir de manera previa de pago al deudor. El contribuyente así, tiene posibilidad de ofrecer otra forma de garantía, de las que se encuentran contempladas en el artículo 141 del CFF en sustitución del embargo de las cuentas, como lo establece el artículo 156 Bis del CFF.</p> <p>En consecuencia, la SCJN determinó que las autoridades no deben ejecutar créditos fiscales que se encuentren garantizados y deben suspender el PAE si se garantiza el interés fiscal por cualquiera de los medios permitidos por las leyes de la materia.</p>
<p>Falta de Garantía de Audiencia al importador mexicano en la verificación de origen.</p> <p>En los tratados internacionales que fomentan el intercambio de bienes y servicio en los que México forma parte, se busca ampliar el mercado entre las partes firmantes con la eliminación o rebaja sustancial de los aranceles para los bienes que transitan entre los territorios de las partes, por lo que las autoridades aduaneras del país importador deben verificar que los exportadores o productores del Estado cumplan con las reglas de origen establecidas en los mismos tratados, entendidas éstas como el conjunto de criterios y principios que constituyen la base legal de la nacionalidad de los productos.</p> <p>En el año 2011, se planteó a la PRODECON la problemática que afectaba de manera importante a los empresarios en general, toda vez que las autoridades fiscales verificaban el origen de la mercancía importada directamente con el productor</p>	<p>La PRODECON emitió la Recomendación Sistémica 2/2012 en la que consideró que se afecta el derecho fundamental del importador de ser oído en el procedimiento administrativo de verificación de origen, seguido al exportador referido, lo que vulneró su garantía de audiencia ocasionando así la pérdida del trato arancelario preferencial y más agravada la problemática al detectar que en diversos casos el procedimiento de origen se realizaba mediante cuestionarios, sin traducción y sin entregarse debidamente la notificación pues se realizaba por mensajería.</p> <p>Se estimó que el acto de autoridad violentó el principio pro homine establecido en el artículo 1º de la CPEUM así como el criterio de la SCJN que permite el acceso a la justicia administrativa a los particulares afectados por actos administrativos (interés legítimo), a pesar de carecer de la titularidad del derecho subjetivo respectivo (interés jurídico).</p> <p>Lo anterior, con la finalidad de ampliar el número de</p>

<p>o exportador sin notificar de ello al contribuyente importador provocando así la negativa de brindarles el trato arancelario establecido en un tratado internacional y negándoles su participación en el procedimiento de verificación de origen.</p>	<p>gobernados que puedan acceder al procedimiento en defensa de sus intereses³³, con lo cual se está en mayores posibilidades de garantizar y proteger la certeza jurídica con la que se desarrolla la actividad del contribuyente, en su calidad de importador, en el procedimiento de verificación de origen ante la autoridad fiscal.</p>
<p>Deducibilidad de gastos estrictamente indispensables.</p> <p>Ante la negativa del SAT para deducir gastos de promoción de medicinas bajo prescripción que fueron obsequiadas en un Congreso, contribuyentes integrantes de la Cámara de Industria sostuvieron ante la PRODECON que los gastos en cuestión, gravados en el logotipo de los contribuyentes, pago de gastos de viajes a eventos y convenciones nacionales e internacionales, eran necesarios e indispensables para la operación de las empresas y, en consecuencia, debían ser disminuidos para determinar la base del impuesto sobre la renta.</p> <p>Al respecto, la Ley General de Salud y su Reglamento consideran que los medicamentos controlados bajo prescripción médica deben solo publicitarse de manera directa con los profesionales de la salud, por ser los únicos aptos y con capacidad para prescribir medicamentos, por lo que la autoridad fiscal estimó que la distribución de los productos considerados por los contribuyentes como obsequios, debía acatar lo establecido en el artículo 32 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta y, en consecuencia, relacionarse con la enajenación de medicamentos o la prestación de los servicios de la empresa y ser directamente ofrecidos a los clientes de manera general.</p> <p>Por lo que se refiere a las erogaciones por concepto de viáticos, la autoridad fiscal consideró que no eran indispensables para las actividades del contribuyente ya que debía existir una relación personal subordinada o independiente con el sujeto que realiza la deducción y, en este caso, los médicos que asisten a Congresos, a favor de quienes se realizan los gastos por viáticos, no tienen relación laboral alguna con el contribuyente.</p>	<p>La PRODECON emitió la Recomendación Sistémica 01/2012 en la que recomendó al SAT que negarse a hacer las correspondientes deducciones es violatorio al principio de equidad, en virtud de que las leyes y las autoridades fiscales deben otorgar un trato igualitario a los contribuyentes en un mismo impuesto.</p> <p>Negar este derecho ocasiona que las empresas farmacéuticas, estén en posibilidades de colocar sus productos en el mercado, dejando a estos contribuyentes en estado de desigualdad comercial frente a otras industrias, las cuales sí pueden realizar la publicidad de sus productos directamente con el consumidor final; además de que se debe considerar que el ISR es la utilidad neta obtenida y es la base para la determinación del impuesto, considerando todos los costos de producción para la determinación del ingreso, los cuales comprenden las deducciones autorizadas que deben ser reconocidas acatando así el principio de proporcionalidad tributaria.</p> <p>Cabe referir que en el periodo en que ocurrieron los hechos, en México estaban establecidos 224 laboratorios que pertenecían a 200 empresas, 46 de ellas, eran corporaciones con capital de origen extranjero, mientras que el resto eran inversionistas predominantemente mexicanos. y si se contemplaba que el sector productivo solo en México genera el entre el 1.04% y el 3% del Producto Interno Bruto, del año 1993 al 2002, la producción de fármaco-químicos aumentó a una de 4.85% "abastece la totalidad de las necesidades de medicamentos en el país, produce el 86% e importa el 14% ..."³⁴.</p> <p>En consecuencia, la PRODECON consideró que las autoridades fiscales involucradas afectaban la seguridad jurídica de los contribuyentes, al negarles deducciones que atienden a una lógica de carácter empresarial, además de ser gastos ordinarios, necesarios para la promoción de los productos médicos que producen este tipo de industrias.</p> <p>La PRODECON recomendó realizar procedimientos de auditoría que permitan aclarar la particularidad de los negocios de los contribuyentes, así como promover la capacitación y actualización de sus servidores públicos en la forma de operar de las empresas de la industria farmacéutica y a aceptar la</p>

³³ Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Tesis 2ª/J. 141/2002*. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. T. XVI, México. Diciembre de 2002.

³⁴ Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. Recomendación sistémica 01-2012. México. 2012.

	deducción por gastos de promoción.
<p>Gastos y adquisiciones de sectores comerciales imposibles de deducir.</p> <p>Existen algunos sectores comerciales, como son las centrales de abasto, comerciantes ambulantes, entre otros, que enfrentan la imposibilidad para deducir sus gastos y adquisiciones y en su gran mayoría se ven imposibilitados de regular lo concerniente a la deducibilidad de erogaciones.</p> <p>El SAT, consciente de esta problemática emite, para estos sectores comerciales, oficios que contienen resoluciones administrativas con facilidades para dar cumplimiento a la deducibilidad de erogaciones; sin embargo, resultan insuficientes para resolver totalmente la complicada situación.</p> <p>La Ley del Impuesto Sobre la Renta, en su artículo 31 fracción III, establece los requisitos que deben reunir las deducciones; así mismo el artículo 29-A del CFF; no obstante, la PRODECON advirtió que dichos oficios no regulan la realidad operativa, toda vez que tienen una temporalidad regular de un año y los interesados en la prerrogativa deben estar solicitando año con año el refrendo de los mismos, además de que resultan de imposible cumplimiento.</p> <p>Lo anterior, coloca a estos contribuyentes en una situación de indefensión jurídica ya que en ocasiones, de manera anual, varían los criterios de su emisión provocando el desconocimiento de los lineamientos o parámetros sobre los que se debe actuar para el cumplimiento de las obligaciones.</p>	<p>La PRODECON consideró que se afecta el principio de seguridad jurídica del cual deben gozar todos los gobernados frente a actos de autoridad, consagrado en el artículo 16, así como también se vulnera el principio de equidad consagrado en el artículo 31 fracción IV ambos de la CPEUM.</p> <p>Resulta inevitable inobservar la desigualdad marcada que existe una persona que le resulta más sencillo cumplir con sus obligaciones fiscales (inscripción al RFC), frente a otra que tiene diversas desventajas para realizar acciones como la expedición de una factura electrónica, realizar transacciones, manejar una cuenta de cheques, entre otras).</p> <p>Se estimó que se afectaba el contenido del artículo 4 de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente que establece que se deberán tomar las medidas necesarias para que los contribuyentes pertenecientes a estos sectores estén en condiciones de determinar y pagar el impuesto justo que corresponda a su verdadera capacidad contributiva.</p>
<p>Cuentas individuales de ahorro para el retiro.</p> <p>La PRODECON identificó que trabajadores que pretendían retirar los recursos de la subcuenta de seguro de retiro (SAR 92) y la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (RCV) en una sola exhibición (porque se actualiza alguno de los supuestos previstos en las Leyes del Seguro Social de 1973 y 1997 o la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado de 2007), sufrían una retención del Impuesto Sobre la Renta hasta del 20% de la cantidad que retiran.</p> <p>Lo anterior, toda vez que no fueron clasificados como ingresos derivados del salario, sino dentro del Título IV, Capítulo IX denominado "De los demás ingresos que obtengan las personas físicas" (artículo 170) de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, lo que provoca que las AFORES³⁵ retengan el 20% sobre el ingreso gravado cuando pagan ese concepto.</p> <p>La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente estimó que el régimen fiscal aplicable a los ahorros de las subcuentas de retiro debe gravar única y</p>	<p>La PRODECON estimó que estos ahorros no debieron ser gravados, pues la cuota de seguridad social en la parte que incorpora el ahorro para el retiro ya pagó impuesto sobre la renta por la cantidad que aportó el asalariado, mientras que la cuota aportada por el patrón y el Gobierno (mensualmente), no integra salario de conformidad con la Ley del Seguro Social, por lo que no debe causar impuesto.</p> <p>Esta problemática resulta trascendente en materia fiscal, toda vez que al presentar su declaración anual, estos trabajadores tendrían que cubrir la tarifa, como si hubieran percibido el monto del retiro en un año calendario, sin atender que corresponde a ahorros generados durante muchos años y, en un momento crítico de edad se les retendrá indebidamente una tasa del 20%.</p>

³⁵ Administradora de Fondos para el Retiro, es una institución financiera privada que se encarga de administrar los fondos para el retiro de los trabajadores afiliados al IMSS y al ISSSTE.

<p>exclusivamente los intereses o rendimientos que genere la inversión y no la totalidad de recursos, de conformidad con lo previsto en el Título IV, capítulo VI denominado “De los ingresos por intereses” De la Ley del Impuesto Sobre la Renta, ya que con ello se otorgaría mayor seguridad y certeza jurídica a un sector socialmente vulnerable.</p> <p>Se advirtió que como común denominador, el retiro de los recursos de las subcuentas se regula por un sistema tributario sumamente complejo y que además de disminuir el monto líquido de los recursos a entregar al trabajador en edad de retiro, impide establecer con exactitud la forma en que se deberá pagar el Impuesto Sobre la Renta, desconociendo que en términos del artículo 109 fracción X de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, los recursos obtenidos por el retiro del saldo de subcuentas SAR92 o retiro de cesantía o vejez (RCV) gozan de una exención equivalente a 90 veces el salario mínimo por cada año de servicio o cotización.</p> <p>La generalidad expuesta anteriormente, se ve reflejada en determinados supuestos que afectan a los derechos de los trabajadores, por ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Un vez separado el trabajador de la relación laboral, únicamente puede acreditar su estatus, mediante la exhibición de la concesión o negativa de pensión emitida por el IMSS o el ISSSTE según sea el caso, en las cuales esas dependencias señalen el número de semanas cotizadas por el trabajador; sin embargo, al encontrarse el trabajador imposibilitado de exhibir la constancia de separación de la relación laboral (negativa de pensión) y, entonces los trabajadores se ven obligados a que al cumplir 65 años retiren los fondos de su subcuenta SAR 92. -Otra realidad es cuando el trabajador, mediante el reconocimiento del derecho a obtener los ahorros por parte de sus viudas e hijos menores de edad ante el fallecimiento del trabajador y, que en la sentencia correspondiente no se precisen las semanas cotizadas por el trabajador, las AFORES retienen el impuesto a la tasa del 20% sin exención alguna. -Una realidad adicional, consistió en que a pesar de obtener mediante laudo el derecho a pensionarse por haber sufrido incapacidad permanente por riesgo de trabajo, en términos de abrogado artículo 183-O de la Ley del Seguro Social de 1973 y haber optado por recibir una pensión en lugar de la indemnización, ésta le fue negada. 	
<p>Negativa de Devoluciones de saldos a favor de contribuyentes</p> <p>La negativa a devolver saldos a favor tanto a personas físicas como morales por considerar que existen errores o falta de algún documento que acredite la procedencia de dicha devolución.</p> <p>El artículo 22 del CFF, en su párrafo quinto, faculta</p>	<p>La Segunda Sala de la SCJN, al resolver la contradicción de tesis 71/2008-SS determinó que de conformidad con el artículo 22 del CFF, la autoridad puede verificar la procedencia de la devolución de las cantidades solicitadas directamente con el contribuyente, pero no puede entenderse que en dicho supuesto se incluya la facultad de la autoridad para requerir a personas distintas de éste (patrones</p>

<p>a las autoridades hacendarias para tener por desistido al contribuyente, siempre y cuando no se atiende el requerimiento previo para proporcionar la información o documentación faltante, o aclare las inconsistencias detectadas.</p> <p>La PRODECON detectó que la autoridad tuvo por desistidos a los contribuyentes sin que previamente les haya efectuado el requerimiento al que alude el citado fundamento legal, violentando con ello el artículo 2, fracción II de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente obligando al contribuyente a realizar nuevamente el trámite de solicitud de devolución, con todas las consecuencias que tal acción implica, como lo es el mayor tiempo que dilatará su trámite, con los perjuicios patrimoniales respectivos; violentando además el derecho de audiencia y seguridad jurídica del contribuyente, pues ante un error o falta de documentación, la autoridad fiscal primeramente debe requerir al promovente antes de tenerlo por desistido.</p>	<p>retenedores) ya que este último supuesto se permite solo cuando las autoridades ejercen sus facultades de comprobación; sin embargo, en términos del artículo 81 fracciones I y II del CFF se establece que no existe obligación legal del patrón de corregir la constancia que expidió, por lo que en estos casos solo procede la multa al no existir un procedimiento mediante el cual, el contribuyente denuncie este hecho.</p>
<p><i>Declaración de percepción de ingresos por intereses en cantidad inferior a cien mil pesos</i></p> <p>El artículo 160 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta vigente en los años 2010 y 2011 establecía que personas físicas que percibieran ingresos menores a \$100.000.00 deberían considerar la retención efectuada por dichos intereses como pago definitivo y no estaban obligados a presentar la declaración correspondiente.</p> <p>La referida omisión traía como consecuencia la limitación para que los contribuyentes solicitaran la devolución de saldos a favor, en caso de que la retención realizada resultara mayor al Impuesto Sobre la Renta del ejercicio anual.</p> <p>La PRODECON estimó que el artículo 160 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta violentó el principio del mínimo vital³⁶, es decir, al no poder efectuar ninguna deducción, acreditamiento, pagos provisionales, ni siquiera el ajuste por inflación del cálculo de los intereses reales que constituye la base gravable de los ingresos por intereses y tampoco disponer de exenciones para evitar que la persona no cuente con las condiciones materiales indispensables que le permitan llevar una vida digna, los contribuyentes eran violentados en el principio de equidad consagrado en el artículo 31 fracción IV de la CPEUM al establecer una diferencia injustificada respecto de las personas físicas en este supuesto y, de aquellas que perciben ingresos acumulables superiores a esa cantidad, a pesar de encontrarse en la misma hipótesis de causación y, debiendo en todo caso, guardar una idéntica situación frente a la norma jurídica que lo</p>	<p>El 7 de diciembre de 2009, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación se reformó, adicionó y derogó el artículo 160 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, en cuyo contenido se omitió la distinción entre las personas físicas que perciben por intereses cantidades inferiores a cien mil pesos, estableciendo una tasa única mensual y la posibilidad de disminuir los intereses reales negativos con un crédito fiscal, sin hacer alusión sobre la opción del contribuyente de presentar declaración fiscal.</p>

³⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Amparo en revisión 2237/2009, 24/2010, 121/2010, 204/2010, 507/2010. México.*

<p>regula.</p> <p>NOTA: "Mínimo Vital" como una proyección del principio de proporcionalidad tributaria, mediante el cual el legislador tributario, al diseñar el objeto de las contribuciones e identificar la capacidad idónea para contribuir, debiendo respetar un umbral libre o aminorado de tributación correspondiente a los recursos necesarios para la subsistencia de las personas.</p>	
<p><i>Presentación de demanda en vía sumaria en el juicio contencioso administrativo federal</i></p> <p>El 10 de diciembre de 2010, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto mediante el cual, entre otros aspectos, se adiciona a la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, el Capítulo XI denominado "Del Juicio en la Vía Sumaria", con la finalidad de conseguir la simplificación y brevedad del contencioso administrativo para que tenga una duración promedio de 60 días.</p> <p>La procedencia de la vía sumaria, prevista en el artículo 58-2 del mismo ordenamiento legal, establece que son susceptibles de impugnación en dicha vía las resoluciones definitivas cuya cuantía no exceda de 5 veces el salario mínimo general vigente en la Ciudad de México, así como en resoluciones dictadas por autoridades fiscales federales u organismos fiscales autónomos las que se determinen o exijan el pago de créditos fiscales; que únicamente impongan multas o sanciones a las normas administrativas federales; que requieran el pago de una fianza o garantía o; que se dicten en los recursos administrativos promovidos en contra de alguna de las anteriores.</p> <p>Asimismo, establece que sin importar la cuantía la resolución impugnada viole una tesis de jurisprudencia del Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa o de una tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de inconstitucionalidad de leyes.</p> <p>Lo anterior constituye el único supuesto en que la vía sumaria no resulta obligatoria para el actor, pues del artículo 14 fracción I de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo se ha interpretado que, cuando la demanda de nulidad en la vía sumaria no se presente dentro de los 15 días, será desechada a menos que se trate del único supuesto de excepción de la vía (violación de jurisprudencia).</p> <p>Por su parte el artículo 58-2 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo hace mención que la demanda se presente en los supuestos mencionados en el plazo de 15 días, pero estando dentro de los 45 días previstos para la promoción del juicio en la vía ordinaria, se estime presentada en tiempo la demanda en esta última vía.</p>	<p>La PRODECON presentó, ante la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la H. Cámara de Diputados, una propuesta de modificación a la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo con la finalidad de dar trámite a una demanda cuando proceda en contra de un acto que encuadre dentro de los supuestos del juicio sumario y sea presentada fuera del plazo de 15 días, pero dentro del plazo de 45 días del juicio ordinario.</p> <p>Lo anterior, con base en el principio pro homine, contemplado en el fallo favorable de la Segunda Sala de la SCJN al resolver un amparo directo en revisión en el cual se señaló que, en atención al principio del reencauzamiento de la vía, configurado por la doctrina judicial, el artículo 58-2 de la referida Ley debe interpretarse en ese supuesto, por lo que debe ser reencauzada, admitida y tramitada en la vía ordinaria.</p>

Existen otros casos que la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente ha conocido a través de sus atribuciones de asesoría, representación legal y defensa, procedimientos de quejas y reclamaciones, cuyo origen han sido los errores administrativos cometidos por la autoridad fiscal, como se menciona a continuación:

PROBLEMÁTICA	INTERVENCIÓN DE LA PRODECON
<p><i>Imposición de multa y aseguramiento de cuentas bancarias a una persona moral</i> Lo anterior como consecuencia de un supuesto incumplimiento a un requerimiento de información respecto del pago del Impuesto Sobre la Renta del ejercicio fiscal de 2010, sin percatarse la autoridad, que estaba totalmente pagado el impuesto del ejercicio respectivo y, sin que se le haya notificado la referida inmovilización.</p>	<p>PRODECON solicitó el informe correspondiente a la autoridad fiscal, por lo que ésta última se percató que el pago del concepto del Impuesto Sobre la Renta se encontraba cubierto, por lo que giró oficio a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, solicitando el levantamiento del aseguramiento de las cuentas bancarias de la contribuyente.</p>
<p><i>Error al llenar los datos correspondientes a las cantidades declaradas con la finalidad de regularizar faltantes no declarados en una primera ocasión, esto en los formatos de pago y para efectos del pago correspondiente.</i> Lo anterior tuvo como consecuencia el ejercicio de un Procedimiento Administrativo de Ejecución en contra de una persona física, con la finalidad de hacer efectivo el cobro de dos créditos fiscales sin que estos le hubieran sido previamente determinados y notificados y sin tomar en cuenta el entero declarado.</p>	<p>La PRODECON emitió la Recomendación 10/2012 exhortando a la autoridad fiscal³⁷ a dejar sin efectos el Procedimiento Administrativo de Ejecución, así como a considerar el entero de la primera parcialidad y permitir el pago de las siguientes, de conformidad con lo establecido en el programa de regularización fiscal 2009. Dicha Recomendación fue aceptada y cumplida por la autoridad en todos sus términos.</p>
<p><i>Impedimento para regularizar la situación fiscal por no precisar en el formato de pago la opción de pagos en parcialidades.</i> Posterior a recibir el exhorto para regularizar su situación por no haber cubierto el ISR, al contribuyente se le ofrece la posibilidad de cubrirlo en 6 mensualidades, realizando el primer pago; sin embargo, al realizar los pagos posteriores, se le informa que no podrían realizarse las parcialidades restantes, en virtud de no haber señalado en el formulario de pago, que se acogía al beneficio de hacerlo en parcialidades, por lo que la primera aportación se interpretó como un pago incompleto, provocando que su adeudo se incrementara.</p>	<p>La PRODECON intervino haciendo especial énfasis a lo establecido en el artículo 4 de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente, el cual establece que los servidores públicos de la administración tributaria facilitarán en todo momento al contribuyente el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones. En este sentido, argumentó que si por una parte exhortan a los contribuyentes a regularizar su situación fiscal; por otra parte, se les impide regularizar su situación fiscal, obstaculizándole así el cumplimiento de sus obligaciones y poniéndolos en situación de vulnerabilidad frente a la autoridad fiscal.</p>

³⁷ Para efectos del presente trabajo, debe entenderse por autoridad fiscal a cualquier representante del poder público que recaude impuestos e imponga multas y sanciones en materia fiscal.

Por otra parte, la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente ha intervenido como consecuencia de actos u omisiones de autoridades fiscales federales que han afectado, en su momento, derechos de los contribuyentes por cargas probatorias negativas, es decir, personas físicas que deben probar que no son contribuyentes, las cuales se referirán a continuación:

PROBLEMÁTICA	INTERVENCIÓN DE LA PRODECON
<p><i>Imposición de una multa a una persona física por aparentemente incumplir con obligaciones formales en materia de Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) (presentación de declaraciones informativas).</i></p> <p>Al tramitar su Registro Federal de Contribuyentes, una tienda miscelánea quedó registrada como pequeño contribuyente y automáticamente, en su actividad principal como “comercio al por menor en tiendas, abarrotes, ultramarinos y misceláneas”.</p> <p>No obstante, la base informática del Servicio de Administración Tributaria, la registró como vendedora de bebidas alcohólicas³⁸, es decir, generadora de obligaciones en materia de IEPS, con independencia de lo que en realidad el contribuyente vendía, Es así que el contribuyente pretendiendo aclarar la situación fiscal, acudió al Servicio de Administración Tributaria sin encontrar solución alguna.</p>	<p>La PRODECON intervino y se logró la nulidad lisa y llana de las multas en razón de haberse demostrado que el contribuyente no estaba sujeto al Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios.</p>
<p><i>Requerimiento de pago de Impuesto Sobre la Renta a una ama de casa por haber recibido en su cuenta bancaria depósitos realizados por su esposo, para cubrir gastos médicos para cubrir la enfermedad de cáncer cervicouterino que padecía.</i></p> <p>La autoridad fiscal, no observó que tratándose de donativos entre cónyuges o de cantidades erogadas por concepto de alimentos, de acuerdo con el artículo 109 fracciones XIX y XXII de la Ley del Impuesto Sobre la Renta dichos ingresos no se encuentran gravados para tributo.</p> <p>Sin embargo, la problemática se complicó, toda vez que la cónyuge beneficiada no se encontraba inscrita en el Registro Federal de Contribuyentes.</p>	<p>Como consecuencia de la queja interpuesta ante la PRODECON, la quejosa acreditó estar casada y padecer de la enfermedad antes referida, así como también presentó las facturas y recibos de honorarios médicos, con lo cual justificó que los depósitos en efectivo fueron realizados por su esposo para cubrir el tratamiento médico.</p> <p>El resultado fue la Recomendación 22/2012 en la cual la PRODECON determinó que se afectaron los derechos de la quejosa por considerar de manera infundada que tenía la obligación de inscribirse en el Registro Federal del Contribuyente y presentar declaración del Impuesto Sobre la Renta por el ejercicio que se le requirió.</p> <p>La PRODECON refirió que la autoridad fiscal no ejerció sus facultades de comprobación, además de que impuso a la persona física una carga probatoria negativa, consistente en demostrar que no es contribuyente.</p>

³⁸ Diario Oficial de la Federación (DOF). *Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios*. Artículo 3, fracción I, inciso a). México. 18 de Noviembre de 2015.

<p><i>Una persona de la tercera edad que durante 18 años soportó la acción ejecutora del Estado con su potestad económico-coactiva, provocándole una pérdida absoluta de su patrimonio, en virtud de que en el año 1994, actuando de buena fe, el contribuyente se autocorrigió respecto al Impuesto Sobre la Renta del ejercicio fiscal de 1991 solicitando un pago en parcialidades del adeudo fiscal que ascendía, en ese entonces a la cantidad de \$478,446.00 pesos mexicanos.</i></p> <p>El contribuyente, omitió realizar el pago del crédito fiscal, iniciándose en su contra el Procedimiento Administrativo de Ejecución en septiembre de 1994, trabando embargo sobre 3 bienes inmuebles del contribuyente.</p> <p>El 1ª de diciembre de 1997, se le hizo de su conocimiento el avalúo sobre los bienes embargados en esa primera diligencia, el cual quedó firme desde agosto de 1999, pudiéndose convocar a remate de los bienes embargados desde esa fecha; sin embargo, la autoridad no realizó la diligencia correspondiente y, más allá de eso, inició 4 procedimientos administrativos de ejecución (PAES) adicionales, con la finalidad de hacer efectivo el cobro del mismo crédito fiscal, embargando diversos bienes inmuebles, incluso algunos de ellos en más de una ocasión y ordenando la transferencia de los recursos de sus cuentas bancarias.</p> <p>Todo ello sin haber finalizado el primer procedimiento iniciado para cubrir el monto del crédito fiscal.</p>	<p>La PRODECON detectó que el monto del remanente del crédito fiscal a cubrir era incorrecto, toda vez que la autoridad fiscal determinó que ascendía a \$3, 484,177.14, mientras que la calculada por la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente era de \$1,036,496.42</p> <p>En consecuencia la PRODECON emitió su Recomendación 19/2012 en la que señaló que la gravedad y número de violaciones cometidas por la autoridad fiscal eran significativas y que la autoridad no actuó con apego a los principios de legalidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, violando los derechos fundamentales de legalidad, debido proceso legal, seguridad y certeza jurídicas, respeto a la capacidad contributiva y el de no confiscatoriedad, todos ellos tutelados y garantizados como Derechos Humanos tanto en los Tratados Internacionales en los que México es parte como en los artículos 14, 16, 31 fracción IV y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>La autoridad hacendaria aceptó únicamente recalcular el remanente del crédito fiscal y continuar con el Procedimiento Administrativo de Ejecución con la finalidad de cubrirlo en su totalidad, sobre el cual aceptó que el correcto fue el calculado por la Procuraduría de la Defensa del contribuyente consistente en \$1, 036,496.42.</p>
---	---

Los casos antes descritos, son solo algunos de los muchos en los que desde su creación, ha intervenido la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente en defensa y protección de los derechos de los contribuyentes.

En este tenor, las problemáticas antes descritas, así como los casos en que la Procuraduría se enfoca en aclarar la problemática, se describen ampliamente en nuestra fuente de información, es decir, el libro denominado “101 historias de terror vividas por contribuyentes en México”, editado y elaborado por la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, en el cual, se manera sencillamente magistral, se narran las verdaderas pesadillas que de manera cotidiana enfrentan los contribuyentes en México. De manera complementaria se describen las siguientes:

PROBLEMÁTICA	INTERVENCIÓN DE LA PRODECON
<p>La autoridad fiscal amenazó a una contribuyente de la tercera edad y de origen maya, con desalojarla de su vivienda, como consecuencia del indebido embargo practicado por deudas fiscales que aparentemente debía su esposo recién fallecido, cuando en realidad se trataba de un homónimo de su esposo. Asunto: 102-YUC-QR-17-2014 resuelto el 15 de octubre de 2014</p>	<p>Como consecuencia de un proceso de investigación realizado por la PRODECON se concluyó que quien en realidad debía el pago de impuestos fiscales, era una persona homónima a su esposo</p>
<p>La autoridad fiscal acusó al propietario de un automóvil con placas de E.U, (Kansas), del delito de contrabando. Como consecuencia de ello, adicionalmente le impuso multas por contar con un permiso temporal vencido de internación a México, quien al carecer de recursos para pagar la multa, la autoridad intenta indebidamente hacer responsable al acompañante del conductor. Asunto: 00702-AGS-QR-147-2014 resuelto el 14 de enero de 2015.</p>	<p>Como consecuencia de la intervención de la PRODECON se eximió al contribuyente del delito de contrabando, así como de la imposición de las multas impuestas a quien se pretendía hacer responsable.</p>
<p>La autoridad fiscal excluyó indebidamente a una pequeña empresa del Régimen de Incorporación Fiscal, como consecuencia de un error en la declaración de un cliente de ésta, el cual declaró equivocadamente que le había cubierto al dueño de la misma una cantidad millonaria. Asunto: 02181-AGS-QR-465-2017, resuelto el 30 de agosto de 2017.</p>	<p>Con la intervención de la PRODECON, se estuvo en condiciones de aclarar la situación e incorporar a la empresa en el Régimen de Incorporación Fiscal.</p>
<p>Una persona moral, de manera indebida utilizó los datos de un trabajador para incluirlo en su nómina, cuando en realidad éste desarrollaba sus actividades laborales en otra empresa. La empresa que actuó indebidamente lo hizo con la finalidad de reportarlo como trabajador y deducir del impuesto a su cargo de los salarios que supuestamente le pagaban, negándose en consecuencia, la devolución del Impuesto Sobre la Renta. Asunto:01301-AGS-QR-257-2014 y 01302-AGS-QR-258-2014, ambos resueltos el 3 de marzo de 2016.</p>	<p>Con la intervención de la PRODECON, se estuvo en condiciones de aclarar la situación y enfocar la responsabilidad al responsable real, toda vez que se descubrió que en realidad el trabajador estaba dado de alta, indebidamente, como empleado en 2 empresas distinta. Una vez aclarada la problemática, se estuvo en condiciones de hacer la devolución de saldo a favor del contribuyente.</p>
<p>La autoridad fiscal, de manera indebida exigió el pago de impuestos al familiar de una persona que estando en el extranjero, le enviaba dinero para hacer modificaciones a la vivienda de este último, omitiendo la autoridad ejercer la atribución de comprobación que debe realizar. Asunto: 00665-AGS-102-2015 resuelto el 7 de marzo de 2016.</p>	<p>Con la intervención de la PRODECON, se estuvo en condiciones de aclarar la situación y acreditar que el dinero enviado se percibió para realizar modificaciones y diversos arreglos a la vivienda, propiedad de quien envió el dinero. En tal virtud, la autoridad fiscal no debió considerar esas cantidades enviadas, como ingresos.</p>
<p>La autoridad fiscal, retuvo indebidamente a una indemnización que por laudo indicaba una cantidad superior, al considerar el patrón (Municipio) que por ley debía retenerle una fuerte cantidad por concepto de impuesto sobre la renta, sin entregarle siquiera una constancia de retención de impuestos. Queja 2829-JAL-QR-2068/2014 resuelta el 29 de agosto de 2015.</p>	<p>Con la intervención de la PRODECON, se estuvo en condiciones de aclarar la situación, exigiéndose la entrega de la respectiva constancia de retención de impuestos y la cobertura del monto total de la indemnización determinada en el laudo correspondiente. Adicionalmente, la autoridad fiscal emitió la respuesta a la solicitud de devolución de impuestos</p>

	realizada por el afectado.
La autoridad impuso indebidamente impuestos de productos adquiridos en el extranjero, aplicados a un comerciante de telas, quien las adquirió bajo la información de que eran telas que provenían de Estados Unidos, mientras que la autoridad tenía como referencia que provenían de un país de oriente, lo cual significaba que debía cubrir por concepto de impuestos una cantidad mayor a la prevista en origen. Queja: 042-JAL-QR-17/2013 resuelta el 21 de agosto de 2013.	A petición de la PRODECON, el contribuyente se vio en la necesidad de proporcionar la documentación que acreditara su dicho, lo que permitió a la PRODECON contar con los elementos necesarios para aclarar la situación y determinar que las telas provinieron efectivamente de Estados Unidos y no de otro país.
El cobro indebido de impuestos que se pretendió aplicar a una persona que registró, ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, su negocio de jugos y por un error de la autoridad se lo registran de manera indebida en el rubro correspondiente a los negocios que venden bebidas refrescantes, en cuya clasificación debe cubrirse el pago del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, ocasionándole al contribuyente graves perjuicios económicos. Asunto: 00008-X-RL-2-2013 resuelto el 13 de mayo de 2013.	Con la intervención de la PRODECON y lo expresado y verificado en el negocio aludido, se estuvo en condiciones de aclarar que en realidad se trataba de un negocio de jugos y, en consecuencia los ingresos que percibía por sus ventas no correspondían, al cobro de los impuestos que se le estaban realizando (IEPS).
La autoridad fiscal embargó un bien inmueble, propiedad de una persona que se desempeñaba como chofer de autobús en una empresa. La multa de tránsito se impuso y el patrón no solventó por un periodo de dos años, imponiéndosele al trabajados, el embargo de su bien inmueble, el cual fue además subastado y adjudicado al fisco. Asunto: 00134-YUC-QR-31-2014 resuelto el 16 de noviembre de 2016.	Con la intervención de la PRODECON se logró que el fisco aceptara solo el monto original de la multa, consistente en 2.400 pesos más algunos recargos, por lo que a pesar de que la casa ya se encontraba adjudicada al fisco, a través de las gestiones del Ombudsman Fiscal, el embargo fue cancelado. Cabe referir que situaciones como esta afectan gravemente el patrimonio de un contribuyente, en virtud de que las subastas se realizan en detrimento del valor real del valor del inmueble. En todo caso, si un inmueble tiene cierto valor en el comercio, al rebajar el valor del mismo, en términos de lo establecido en el Código Fiscal de la Federación, ni subastándolo se llega a cubrir la deuda real del crédito.
El embargo de bienes inmuebles realizados por la autoridad fiscal, como consecuencia de la no retención quincenal de las aportaciones correspondientes y, en consecuencia, la no cobertura por parte del patrón para cubrir dichas aportaciones. Dichas aportaciones se enfocaban a cubrirlo concerniente por parte del patrón ante el Instituto de la Vivienda (INFONAVIT), de lo cual el contribuyente trabajador y afectado no tenía responsabilidad alguna y la autoridad pretendió hacerlo responsable por una omisión del patrón. Asunto: 02389-YUC-QR-928-2015 resuelto el 21 de abril de 2017.	Con la intervención de la PRODECON se estuvo en condiciones de aclarar la problemática, al presentar las evidencias que permitieron aclarar que los pagos del crédito hipotecario estaban amortizados y que por una inconsistencia en el sistema del INFONAVIT no se reflejaban en este.
La exigencia de la autoridad fiscal impuesta a una persona, para presentar su declaración y correspondiente pago de impuestos, a pesar de haber notificado al SAT su cambio de residencia a un país distinto a México, afectando con ello, sus derechos,	Con la intervención de la PRODECON se estuvo en condiciones de cancelar los adeudos. Además, la autoridad fiscal reconoció que no se habían registrado los avisos realizados de manera oportuna por el contribuyente.

<p>patrimonio y estabilidad fuera del país. Adicionalmente, al considerar que debía presentar declaración y cubrir impuestos, se envió indebidamente al contribuyente al buró de crédito. Asunto: 00501-AGS-QR-52-2017 resuelto el 31 de agosto de 2017.</p>	
<p>El cambio de propiedad de un inmueble a favor de la autoridad fiscal, ante el Registro Público de la Propiedad, como consecuencia de aparentes deudas de impuestos, sin que la autoridad fiscal hubiere realizado la investigación adecuada para percatarse que el bien inmueble no era propiedad del deudor real, ya que se trataba de un homónimo. Asunto: 12161-I-QRD-1088-2017 y 01346-I-QRD-90-2018 resueltos el 29 de septiembre de 2017 y 17 de agosto de 2018, respectivamente.</p>	<p>Con la intervención de la PRODECON se comunicó a la autoridad fiscal que una persona del mismo nombre y apellidos era la que en realidad debía los impuestos y no así el contribuyente afectado en su patrimonio. Lo anterior permitió al contribuyente afectado ser restituido en su propiedad, no sin dejar de lado que ello le representó la realización de trámites innecesarios.</p>
<p>El embargo realizado por la autoridad fiscal, concerniente en 20 camionetas de servicio de taxis, por cobro de adeudos fiscales correspondientes a aportaciones de seguridad social al IMSS. El responsable real de los adeudos referidos, en realidad fue el gremio de taxistas y no así los propios, taxistas. Asunto: 04263-I-QRB-316-2017 resuelto el 31 de marzo de 2017.</p>	<p>Con la intervención de la PRODECON se hizo comprender a la autoridad fiscal la ilegalidad de embargar instrumentos indispensables de trabajo, además de demostrarse que, hasta ese momento, los adeudos que pretendían cobrarse no eran todavía exigibles para su cobro.</p>
<p>La autoridad fiscal, pretendió cobrar impuestos de un determinado ejercicio fiscal a una persona, como responsable solidario de una empresa, sin considerar que había dejado de ser socio de la misma, muchos años antes del ejercicio que pretendía cobrarse. Asunto: 02494-AGS-QR-538-2017 resuelto el 14 de septiembre de 2017.</p>	<p>Con la intervención de la PRODECON se estuvo en condiciones de comprobar ante la autoridad fiscal que la persona a la que le pretendían cobrar el crédito, no tenía nada que ver con la empresa deudora y que si la autoridad fiscal hubiese comprobado la veracidad de los hechos, no se hubieran violentado derechos tributarios.</p>
<p>La cancelación indebida del certificado de sello digital, además de la inmovilización de la cuenta bancaria por órdenes del SAT, como consecuencia de una imputación de discrepancia fiscal al manifestar una cantidad inferior de ingresos, respecto de los que gastaba. Lo anterior puso en una difícil situación al contribuyente ya que no solo estaba siendo fiscalizado, sino que también al cancelarle su certificado de sello digital, resultaba imposible que pudiera expedir facturas por los servicios que prestaba y, aunado a ello, la inmovilización de su cuenta bancaria, le impedía disponer de sus recursos económicos y finalmente se le acusa de realizar gastos exagerados, cuando sus ingresos reales no le permitían hacerlo. Asunto: 00635-JAL-QR-337/2017 resuelto el 1º de octubre de 2017.</p>	<p>Con la intervención de la PRODECON se estuvo en condiciones de proporcionar el servicio de Queja correspondiente y, como consecuencia de ello, la autoridad consintió desmovilizar la cuenta bancaria y desbloquear el certificado de sello digital; sin embargo, persistió en considerar la discrepancia fiscal entre gastos e ingresos, motivo por el cual se demandó a la autoridad fiscal obteniendo sentencia favorable. Cabe señalar que finalmente, las falsas acusaciones fueron consecuencia de un robo de credencial de elector, pasaporte, chequera y otros documentos personales ocurrido previamente.</p>
<p>Derivado de la cancelación del Certificado de Sello Digital, por no haber cubierto un adeudo fiscal de manera completa y después de haberlo pagado en su totalidad, no se restableció el sistema de facturación, debido a que no se encontraba al contribuyente en su domicilio fiscal ya que todos los días acudía a su</p>	<p>Con la intervención de la PRODECON se estuvo en condiciones de aclarar el nuevo domicilio fiscal y, en consecuencia, la autoridad fiscal pudo notificar al contribuyente como procedía, lo que concluyó en el restablecimiento del sistema de facturación.</p>

trabajo. Asunto: 01145-QTR-QR-317-2017 resuelto el 29 de noviembre de 2017.	
La negativa para que una persona obtuviera su firma electrónica, como consecuencia de que los datos contenidos en la CURP ³⁹ , no correspondían con otros documentos oficiales como el Registro Federal del Contribuyente. Asunto:03109-I-QRD-249-2018 resuelto el 9 de mayo de 2018. NOTA: La CURP es la Clave Única de Registro de Población que se asigna a una persona al incorporarla al Registro Nacional de Población.	Con la intervención de la PRODECON, se estuvo en condiciones de corregir el nombre en documentos oficiales, aclarando la situación de su identidad y obtener la firma electrónica que se requería.
El indebido embargo de pensión jubilatoria a una persona de la tercera edad, cuyo único ingreso era precisamente esa pensión. Lo anterior ocasionó al contribuyente inseguridad económica, angustia por colocarlo en condiciones de insubsistencia económica. Asuntos: 000014-GR-QR-14-2014, 00613-GRO-QR-499-2015 y 00920-GRO-QR-472-2016 resueltos los días 21 de septiembre de 2015, 12 de abril de 2016 y 1º de septiembre de 2016.	Con la intervención de la PRODECON se sensibilizó a la autoridad fiscal para que comprendiera que las pensiones de cualquier tipo son inembargables, por lo que el embargo realizado, fue excesivo y ponía inevitablemente en riesgo la propia subsistencia de los adultos mayores, afectándolos en su dignidad, por tratarse de un grupo vulnerable en muchos aspectos y encontrarse limitados para obtener un trabajo o apoyo económico adicional.
El embargo indebido de bienes inmuebles, derivado de deudas médicas que debían ser cubiertas por el patrón a la institución de salud que atiende a los trabajadores.	Con la intervención de la PRODECON se estuvo en condiciones de que la autoridad fiscal determinara que el embargo debió realizarse al patrón y no así al trabajador, por haber incumplido aquel con sus obligaciones para cubrir las deudas médicas correspondientes al trabajador.

Por lo que respecta a la intervención de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente en contra de autoridades fiscales locales, ésta ha participado en defensa de los derechos de los contribuyentes en casos, que de manera enunciativa, más no limitativa, se describen a continuación:

PROBLEMÁTICA	INTERVENCIÓN DE LA PRODECON
Contra la Dirección General del Organismo de Cuenca Península de Yucatán, de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) por pretenderle cobrar al contribuyente el entero de los derechos ⁴⁰ federales por el uso o aprovechamiento de aquellas aguas nacionales del subsuelo de aprovechamiento aun cuando se trata de "aguas marinas interiores" que	Recomendación 06/2011 emitida el 9 de diciembre de 2011 correspondiente Recomendación no aceptada

³⁹ Diario Oficial de la Federación. Ley General de Población. Artículos 91 y 93. México. 07 de enero de 1974 y reforma del 12 de julio de 2018.

⁴⁰ Diario Oficial de la Federación. (DOF). *Código Fiscal de la Federación*. Artículo 2, fracción IV. México. 31 de diciembre de 1981 y última reforma del 12 de noviembre de 2021.

<p>en términos de lo dispuesto en los artículos 222, 223, apartado A fracción VII y 231 de la Ley Federal de Derechos, el aprovechamiento de aquellas no se encuentra gravada.</p> <p>Lo anterior, resulta aplicable con la concesión otorgada a la quejosa para el uso, aprovechamiento o explotación de aguas nacionales del subsuelo y que, en términos del artículo 224 de la Ley Federal de Derechos, se establece que “no se pagará el derecho aludido por la explotación, extracción, uso o aprovechamiento de las aguas interiores salobres, cuando se obtenga certificado expedido”.</p> <p>NOTA: Derechos son las contribuciones establecidas por Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presenten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son Derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.</p>	<p>por la autoridad.</p>
<p>Contra la Sub Tesorería de Fiscalización de la Tesorería del entonces Distrito Federal, de la Secretaría de Finanzas por indebida determinación presuntiva de ingresos conforme a declaraciones informativas de terceros sin verificar la realización de las operaciones que los generaron y sin considerar la negativa constante del contribuyente respecto de la realización de éstas.</p>	<p>Recomendación 16/2013 emitida el 31 de diciembre de 2013.</p> <p>Recomendación no aceptada por la autoridad.</p>
<p>Contra la Administración Local de Auditoría Fiscal de Naucalpan con sede en Tlalnepantla de Baz, Estado de México y Administración Local de Recaudación de Naucalpan con sede en Tlalnepantla de Baz, Estado de México por el desconocimiento del derecho reconocido a través de una sentencia firme en la que se declaró la inconstitucionalidad del artículo 5 de la Ley del Impuesto al Activo (LIMPAC) en el recurso de revisión R.A. 420/2003 por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del primer circuito, además con criterio existente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el cual se determinó que el referido artículo, por pretender aplicar el cobro de créditos por impuestos ya cubiertos en declaraciones complementarias, viola el principio de equidad impositiva previsto en el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos..</p>	<p>Recomendación 13/2013 emitida el 24 de diciembre de 2013.</p> <p>Recomendación aceptada por la autoridad.</p>
<p>Contra la Administración Local de Auditoría Fiscal del Norte del entonces Distrito Federal del Servicio de Administración Tributaria por la realización de prácticas que obligaban a un contribuyente al pago de dos impuestos al valor agregado, uno por la importación definitiva de mercancías y otro por la enajenación en territorio nacional con residente en el extranjero sin establecimiento permanente en el país, sin considerar que existían criterios que habían resuelto que únicamente se generaba un impuesto al valor agregado correspondiente a la importación definitiva, más no así a la enajenación con el residente en el extranjero..</p>	<p>Recomendación 02/2013 emitida el 26 de marzo de 2013.</p> <p>Recomendación aceptada por la autoridad.</p>
<p>Contra la Secretaría de Finanzas del Estado de México, por mantener ilegalmente el sello digital ya que mediante diligencia de embargo, no localizó al contribuyente en el domicilio fiscal, aplicando la cancelación del citado sello en términos del artículo 17-H fracción X, inciso B) del Código Fiscal de la Federación; sin embargo, aun cuando el contribuyente subsanó posteriormente, la causa que lo motivó por un motivo distinto y el cual no está previsto en la Ley.</p>	<p>Recomendación 24/2020 emitida el 24 de septiembre de 2020.</p>

De manera concreta, el Portal Institucional de la Prodecon refiere que en el año 2020 se emitieron 55 recomendaciones como se aborda en el siguiente cuadro:

Áreas Centrales	Cantidad	Recomendación
Embargo realizado dentro del PAE, a pesar de que el crédito fue impugnado previamente en Recurso de Revocación.	2	01/2020 17/2020
Ilegal desechamiento del recurso de revocación presentado en contra de resolución emitida en respuesta al ejercicio del derecho que concede a los contribuyentes el octavo párrafo del artículo 69-B del CFF.	5	06/2020 15/2020 19/2020 20/2020 22/2020
Ilegal omisión de la autoridad para resolver la solicitud de saldo a favor de IVA dentro del plazo establecido en el artículo 22 del CFF	1	09/2020
Multa impuesta, no obstante que el contribuyente cumplió con sus obligaciones de manera espontánea.	1	03/2020
Multa impuesta a donatarias por no presentar informes en materia de transparencia, no obstante que la autorización no fue notificada en el plazo legal,	3	12/2020 14/2020 30/2020
Autorización de devolución de saldos a favor del IVA sin incluir el pago de intereses por el tiempo transcurrido en exceso.	2	04/2020 05/2020
Negativa a devolver el saldo a favor del ISR argumentando que el patrón no enteró el impuesto retenido al contribuyente.	6	02/2020 07/2020 10/2020 11/2020 13/2020 31/2020
Negativa para devolver saldo a favor del ISR al contribuyente porque los CFDIs expedidos por su retenedor no cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 96 de la Ley del ISR.	1	08/2020
Sin una adecuada valoración de los elementos aportados por el contribuyente y la operación realizada, se confirmó indebidamente lo establecido en el primer párrafo del artículo 69-B del CFF.	1	16/2020
Improcedencia de la solicitud de autorización para recibir donativos deducibles del ISR, bajo criterios subjetivos sobre las características que debe cumplir la documentación prevista en la Ley del ISR.	1	18/2020
Resolución ilegal recaída a un recurso de revocación en la que la autoridad omitió pronunciarse sobre las pruebas exhibidas por el contribuyente y siendo éstas distintas a las aportadas en el procedimiento de fiscalización.	1	21/2020
Determinación ilegal de un crédito fiscal al contribuyente destinatario en importación, cuando se desvirtuó la presuncional que refiere el artículo 52, fracción II de la Ley Aduanera, porque no introdujo la mercancía a territorio nacional sino que la adquirió y transitó por paquetería.	1	23/2020
Mantenimiento ilegal de bloqueo del CSD a pesar de que el contribuyente ya había subsanado la causal que lo motivó, además de que la causa que se consideró para ello, no estaba prevista en Ley.	1	24/2020
Negativa parcial para devolver saldo a favor de IVA, al presumir como valor de actos o actividades, depósitos que la contribuyente recibió por concepto de "soporte financiero", sin que se actualizara la hipótesis del artículo 39 de la Ley del IVA y 59, fracción III del CFF, debido a que la quejosa sí registró esas cantidades en su contabilidad y las declaró como ingreso para efectos del ISR.	1	25/2020
Determinación indebida de plazos en la visita domiciliaria basándose equivocadamente en la Resolución Miscelánea Fiscal.	1	26/2020
Devolución parcial del IVA por considerar que la procedencia del acreditamiento de dicho impuesto deriva únicamente de la actividad	1	27/2020

preponderante del contribuyente, sin considerar las demás actividades señaladas en su objeto social.		
Determinación indebida de preclusión de créditos fiscales, en supuesto cumplimiento a la resolución recaída a un recurso de revocación, una vez que transcurrió el plazo de 4 meses previsto en el artículo 133I-A del CFF.	1	28/2020
Negativa ilegal para renovar la firma electrónica, argumentando que la quejosa se encuentra en el supuesto a que refiere el cuarto párrafo del artículo 69-B del CFF.	1	29/2020
Aguascalientes		
Negativa a restablecer el CSD, no obstante haberse desvirtuado la causal de su cancelación.	1	01/2020
Baja California Sur		
Negativa a dejar sin efectos el embargo de cuentas bancarias, no obstante el órgano jurisdiccional decretó suspensión definitiva del acto impugnado, precisando que no hay un crédito fiscal que garantizar.	1	01/2020
Estado de México		
Negativa de devolución de saldo a favor del ISR porque el patrón no enteró el impuesto retenido al contribuyente.	2	01/2020 04/2020
Negativa de devolución de saldo a favor del ISR bajo el argumento de que los CFDIs expedidos por su retenedor no cumplen con los requisitos del artículo 96 de la LISR, además de carecer de congruencia entre el requerimiento formulado y lo resuelto.	2	02/2020 03/2020
Hidalgo		
Negativa de devolución de saldo a favor del ISR porque el patrón no enteró el impuesto retenido.	1	01/2020
Jalisco		
Negativa de devolución de saldo a favor del ISR porque el patrón no enteró el impuesto retenido al contribuyente, además de que le formuló un requerimiento de información que no está obligado a conservar.	1	01/2020
Negativa de devolución de saldo a favor de IVA, al estimar que el derecho del contribuyente para obtenerlo prescribió, no obstante que la solicitud de devolución fue presentada por Buzón Tributario, el último día del plazo de 5 años referido en el artículo 146 del CFF y dentro del horario previsto por el artículo 7, párrafo tercero, fracción I de su Reglamento.	1	02/2020
El aseguramiento precautorio de depósitos bancarios, indebidamente fundamentado y motivado, señalando que existía el riesgo inminente de que el contribuyente enajenara o dilapidara sus bienes.	1	03/2020
Ilegal desechamiento del recurso de revocación interpuesto en contra de la resolución emitida en respuesta al ejercicio del derecho que concede a los contribuyentes el octavo párrafo del artículo 69-B del CFF.	1	04/2020
Nuevo León		
Negativa de devolución de saldo a favor del ISR porque el patrón no enteró el impuesto retenido.	2	01/2020 02/2020
Querétaro		
Negativa de devolución de saldo a favor del ISR porque el patrón no enteró el impuesto retenido.	2	01/2020 02/2020
Omisión para resolver la solicitud de devolución de saldo a favor del IVA, argumentando que el plazo que se tiene para ello, es el contemplado en el artículo 37 del CFF y no el del artículo 22 del mismo ordenamiento legal.	1	03/2020
Embargo y adjudicación de un bien inmueble propiedad del contribuyente, para hacer efectivo el cobro de créditos fiscales de un homónimo.	1	04/2020

Quintana Roo		
Omisión para autorizar el pago de intereses generados con motivo de la autorización del pago de lo indebido que tuvo su origen en la sentencia que anuló el crédito fiscal.	1	01/2020
San Luis Potosí		
Negativa de devolución de saldo a favor del IVA por estimar que no se cumplió con el requisito establecido en el artículo 5, fracción III de la Ley del IVA para considerar acreditable el IVA que le fue trasladado por sus proveedores, toda vez que el contribuyente cubrió su importe mediante compensación.	1	01/2020
Sinaloa		
Determinación ilegal de un crédito por la omisión de retornar a la franja fronteriza un vehículo internado temporalmente, cuando las facultades de comprobación y determinación de contribuciones de la autoridad ya habían caducado.	1	01/2020
Tabasco		
Negativa de devolución de saldo a favor del ISR porque el patrón no enteró el impuesto retenido al contribuyente.	1	01/2020
Determinación ilegal de presunción de lo contemplado en el primer párrafo del artículo 69-B del CFF, bajo el argumento de que el contribuyente no cuenta con activos e infraestructura y personal para llevar acabo las operaciones, sin la adecuada valoración de los elementos aportados por el contribuyente.	1	02/2020
Zacatecas		
Negativa de devolución de saldo a favor del ISR porque el patrón no enteró el impuesto retenido al contribuyente.	1	01/2020
Yucatán		
Multa impuesta ilegalmente a donataria por no presentar informes en materia de transparencia, no obstante que la autorización no fue notificada en el plazo legal, además de que esa conducta no se considera como infracción en el artículo 81, fracción XLIV ni sancionada en el artículo 82, fracción XXXVI, ambos del CFF.	1	01/2020
TOTAL	55	

Expuestos los anteriores casos reales, se aprecia que en términos generales, cuando la autoridad fiscal emite sus actos, ha omitido dar prioridad, tanto a la interpretación pro homine como a los principios de equidad, igualdad, seguridad y certeza jurídicas de los contribuyentes, afectando en muchos de los casos y sin necesidad, los derechos de los contribuyentes.

Esos son los diversos problemas a los cuales nos enfrentamos de manera cotidiana los contribuyentes, como consecuencia de la inobservancia y apego a las disposiciones normativa en materia tributaria por parte de las autoridades fiscales.

Lo anterior resulta trascendente, en virtud de que al hacer referencia a derechos humanos, es necesario destacar que toda autoridad, en la realización de sus actividades, necesariamente debe evitar el abuso; es decir, como autoridad tendría que ser encomendable y necesario reforzar en el desempeño de sus funciones, la protección de esos derechos, estableciendo los mecanismos adecuados que garanticen su protección y defensa.

Ello, como parte inherente de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, la cual lleva inmerso el principio pro homine y contempla la mayor protección al individuo, recurriendo a la armonización entre las normas, los Tratados Internacionales, la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como también con las disposiciones legales secundarias que regulan diversos derechos humanos.

Al respecto, es preciso recordar que tal es el enfoque de protección de derechos que incluso, en los casos de contradicción de tesis, entre dos normas cuyo contenido es un derecho humano, las autoridades resuelven en torno a lo que mejor convenga a una persona, siempre y cuando no resulte la misma aplicación en perjuicio de otra persona, con base en la preferencia normativa.

En este contexto, es inevitable inadvertir que, de apegarse a lo establecido en ley y cuidando prioritariamente que el principio pro homine o pro persona se aplique en la norma o la interpretación de la misma, resolviendo lo más favorable a un individuo, la emisión de los actos de autoridad, no generarían los niveles de angustia, dolor, sufrimiento, pérdida de patrimonio y por supuesto no existirían restricciones en la realización de las actividades de los contribuyentes.

Al respecto y con la finalidad de evitar la afectación a los derechos humanos, el párrafo tercero del artículo 1ª de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos impone a todas las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de su competencia, llevar a cabo acciones que impliquen promover, respetar, proteger y garantizar dichos derechos, siempre bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, lo que a su vez involucra que, en caso de que se violen dichos derechos, el Estado debe realizar

determinadas conductas, consistentes en prevenir, investigar, sancionar y reparar, a fin de resarcir la transgresión en los términos previstos en la ley.

En este razonamiento, es necesario destacar que en materia de derechos, la exposición de motivos del artículo 4º Constitucional señala que el derecho a la alimentación es una necesidad elemental de los seres vivos, entendiéndose por éstos a los seres humanos, es decir, a las personas físicas, tal y como lo menciona el Ministro Javier Laynez Potisek en la resolución al Amparo en Revisión 146/2016; al precisar, en el párrafo 2017 de la misma que “el derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo gobernado tiene acceso físico y económico en todo momento a la alimentación adecuada o a *medios para obtenerla*, de modo que toda persona tiene derecho a la nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional o intelectual conforme a la tesis 1ª LVX/2008”.

En este sentido, si nos enfocáramos en percibir a la persona moral como una ficción legal creada por el hombre para la consecución de fines determinados, se dejaría a un lado la verdad real consistente en que únicamente las personas físicas responden y dan la cara en caso de incumplimiento, irregularidad o aclaración de situación relacionada a una persona moral, enfrentando en muchos casos esa responsabilidad, con sus propios bienes y posesiones.

Aunado a ello, documentos internacionales contemplan la protección de derechos desde la perspectiva y estrecha interdependencia existente entre el comercio exterior y el desarrollo económico y social, para lo cual no bastan los esfuerzos individuales, es necesario realizar esfuerzos colectivos para crear condiciones de acceso a los mercados internacionales en la importación de productos, de suscripción de convenios internacionales, de instauración de procedimientos de comercialización, de concurrencia y competencia económica y, en términos generales de cooperación internacional, tal y como lo refieren los artículos 25 y 28 Constitucional, 39 de la Carta de Organización de Estados Americanos y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, en cuya óptica, necesariamente tienen participación las personas morales (empresas), mismas

que a su vez, infieren directamente en la estabilidad económica de las personas físicas, en diversos aspectos, pero que en el presente trabajo, nos orillan a razonar sobre el impacto directo de esta interconexión, como por ejemplo, a través de los salarios que cubren a personas físicas por el desempeño de actividades laborales, cobertura que a su vez, también se refleja en el pago de impuestos y créditos fiscales que, éstos en su calidad de personas físicas deben cubrir como contribuyentes, sin dejar de lado, que también las personas morales son contribuyentes.

Por esta razón y, retomando el respeto innegable que debe brindarse a la dignidad humana, además del derecho a la vida, a la integridad física y psíquica, a la privacidad, al libre desarrollo de personalidad, al estado civil y a la propia dignidad personal, es inexcusable limitarla únicamente al individuo, ya que no existen motivos que impidan extender dichos derechos, a las personas morales, las cuales también deben gozar del derecho de existir, del derecho de privacidad, del libre desarrollo, del derechos de tener un nombre y de cuidar y crearse una propia imagen, tal y como lo señala la Tesis Aislada 165813 del Pleno del Tribunal, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, en diciembre de 2009, como resultado del Amparo Directo 6/2008, al precisar que "...aun cuando estos derechos personalísimos no se enuncian expresamente en la Constitución..., están implícitos en los tratados internacionales suscritos por México..."⁴¹ y, es así, que los documentos internacionales antes mencionados, remiten precisamente a la protección de estos derechos, sin hacer distinción entre personas físicas y personas morales.

Justamente, al contemplar las problemáticas cotidianas a las que se enfrenta el contribuyente, trátase de personas físicas o morales, se aprecia que la vulneración a sus derechos se cometen de manera reiterada en cuanto a la acción y omisión de actos de autoridades fiscales, por lo cual, aunado a la no aceptación constante de las Recomendaciones emitidas por la Procuraduría de la

⁴¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Tesis Aislada: P. LXV/2009*. Época: Novena Época, Registro: 165813, Instancia, Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Diciembre de 2009, Materia (Constitucional), Pág. 8.

Defensa del Contribuyente, se considera oportuno contribuir en la innovación del Sistema Jurídico Mexicano en materia tributaria, haciendo extensivo el mecanismo de juicios colectivos que garantice la real y eficaz defensa y protección de los derechos de los contribuyentes, regulados Época: Novena Época, Registro: 165813, Instancia, Pleno, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Diciembre de 2009, Materia (Constitucional), Tesis: P. LXV/2009, en el Libro Quinto del Código Federal de Procedimientos Civiles.

De esta suerte que, a pesar de no tener razones para excluir de este derecho a las personas morales, lo cierto es que probablemente no podría hacerse a través de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, toda vez que las personas morales no poseen características de vulnerabilidad frente al Estado, es decir, gozan de una infraestructura, de recursos económicos y de posibilidades de contratación especializada para la defensa de sus derechos, alternativa de la cual no disfrutaban las personas físicas, en su mayoría.

Capítulo III

Marco jurídico en materia fiscal federal

Capítulo III

Defensa en materia fiscal federal

a) La justicia alternativa. Sistema no jurisdiccional de Defensa de Derechos de los Contribuyentes.

José Guiller, refiere a los medios alternativos de solución como “aquellos mecanismos encaminados a solucionar las controversias entre las partes... de manera directa entre ellas, o bien, a través del nombramiento de mediadores, conciliadores o árbitros que coadyuven en la solución alterna de conflictos”.⁴².

En México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el párrafo quinto del artículo 17 establece que las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias; haciendo con ello posible el derecho para los contribuyentes de contar con la justicia alternativa como herramienta utilizada en la solución de conflictos, con el propósito de lograr un acuerdo entre los involucrados a través de la voluntad, la cooperación y el diálogo, sin necesidad de acudir ante un Juez.

Como se mencionó en el Capítulo anterior, el modelo de justicia alternativa que realiza la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, es un sistema de justicia social vinculado a sectores vulnerables que no poseen recursos suficientes para enfrentar a una autoridad, por lo cual se encamina a generar condiciones para un sistema tributario más justo y equitativo a través de los servicios que brinda.

Con la finalidad de adentrarnos en los mecanismos a los cuales propone la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente al contribuyente para dar solución a las diversas problemáticas que se presentan, a continuación se explicarán los servicios de Queja y Reclamación y por otra parte el Acuerdo Conclusivo, ambos medios de solución de conflictos.

⁴² CUADRA RAMÍREZ, José Guiller. *Medios alternativos de resolución de conflictos como solución complementaria de administración de justicia*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México. 2017. Pág. 10.

a.1. Queja y Reclamación

La *Queja* y Reclamación es un procedimiento expedito, ágil y gratuito, tramitado por cualquier persona (física, moral y obligado solidario) de manera presencial, por escrito o en forma verbal, o a través de correo electrónico, o mediante el portal de internet (formato previamente aprobado).

Se tramita ante la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente y su presentación no tiene efectos de suspensión ni interrupción de plazos de prescripción o caducidad, así como tampoco afecta los trámites o procedimientos que lleven a cabo las autoridades fiscales.

Procede en contra de actos de las autoridades fiscales federales y tiene por objeto conocer de investigar dichos actos, iniciando con la presentación de la misma, en la cual el quejoso proporciona la información siguiente:

- Nombre del contribuyente o de la persona moral acreditándose en este último caso la representación legal de la sociedad,
- Acto u omisión de la autoridad fiscal que considera violatorio de sus derechos como contribuyente,
- Domicilio para oír y recibir notificaciones y/o correo electrónico del contribuyente o de su representante legal o autorizados para tales efectos,
- Breve descripción de los hecho y,
- La protesta de decir verdad.

Cabe referir que en términos de lo establecido en el artículo 2 del Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, se identifica a la autoridad federal como las unidades administrativas de la SHCP, SAT, de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales, de las dependencias, órganos administrativos desconcentrados y organismos descentralizados que ejerzan facultades en materia fiscal federal, organismos fiscales autónomos, así como particulares que actúen como auxiliares de la administración pública federal en su carácter de retenedores, recaudadores o con cualquier otro carácter, todos ellos, cuando en el ejercicio de las facultades conferidas por una norma general o

en cumplimiento a alguna disposición legal, realicen actos que afecten los derechos de los contribuyentes en materia fiscal en el orden federal, que pudieran violar los derechos de los contribuyentes.

Una vez presentada, la Procuraduría verifica que se cumplan los requisitos de procedencia y, en caso favorable, admite y requiere a la autoridad involucrada el informe correspondiente sobre el acto u omisión que se le atribuye.

Desahogado el informe, se analizan los hechos, argumentos y pruebas aportadas por las partes, con la finalidad de dictar el acuerdo correspondiente, el cual incluye, además de lo mencionado, los elementos de convicción y diligencias practicadas en lo que resulten relevantes al caso en concreto.

Derivado del informe, existen dos posibilidades:

- 1) La no comprobación de las irregularidades imputadas a la autoridad involucrada, cuya resolución es un Acuerdo de No responsabilidad o,
- 2) La comprobación de la comisión de violaciones a los derechos del contribuyente, que conlleva a la emisión de la Recomendación correspondiente.

Cabe señalar que la Recomendación no necesariamente es consecuencia de la presentación de una Queja y Reclamación; sin embargo, en caso de emitirse, éstas son de carácter público e implican una solicitud enérgica de la Procuraduría en la restitución del goce de derechos, ya que contienen medidas correctivas a realizarse por parte de la autoridad fiscal, para restituir al contribuyente en el goce de sus derechos fundamentales.

No obstante, la Recomendación no es imperativa para la autoridad en cuanto a su cumplimiento y adopción, por lo tanto es improcedente el fincamiento de responsabilidades administrativas por parte de los órganos con competencia en esa materia, tal y como lo señala el criterio normativo 5/2015/CTN/CN, aprobado en la 11va. Sesión Ordinaria del 27 de noviembre de 2015:

“RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE AUTORIDADES FISCALES. EN OPINIÓN LEGAL DE PRODECON, NO PROCEDE CUANDO SE ADOPTAN LAS RECOMENDACIONES, SUGERENCIAS O MEDIDAS CORRECTIVAS PROPUESTAS POR EL OMBUDSMAN PARA REMEDIAR VIOLACIONES DE DERECHOS DE LOS CONTRIBUYENTES. ...si las autoridades o servidores han violado o no los derechos de los

afectados,...para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos” ...“garantizar el acceso a la justicia fiscal de los contribuyentes”. ...actos que puedan dar lugar a responsabilidad civil o administrativa de las autoridades fiscales federales”. ...tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos...en consecuencia el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos. Por lo tanto, en opinión de Prodecon, si una autoridad fiscal adopta las ...*De este modo, en opinión legal de Prodecon, el cumplimiento y adopción por parte de autoridades fiscales federales de las medidas correctivas, sugerencias o recomendaciones emitidas por el Ombudsman, no podría dar lugar al fincamiento de responsabilidades administrativas por parte de los órganos con competencia en esa materia, si precisamente tanto el citado artículo 5, fracción IX, de su Ley Orgánica como el diverso artículo 8, fracción XIX-A de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, disponen que, por el contrario, es el incumplimiento de esas recomendaciones, sugerencias y medidas correctivas de la entidad a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, lo que puede dar origen a responsabilidades por parte de las autoridades, y es precisamente a Prodecon, a quien el Legislador encomendó el control no jurisdiccional de derechos de los pagadores de impuestos; por lo que es este organismo el facultado para emitir pronunciamientos sobre ese tema y las autoridades fiscales federales las destinadas a atenderlos.*

(Énfasis añadido)

Como dato estadístico, lo reportado en el Portal de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente arroja que durante el año 2020 se emitieron 55 Recomendaciones, de las cuales únicamente 3 fueron aceptadas; mientras que en el año 2021, se emitieron 23 Recomendaciones, de las cuales, 1 fue aceptada, 2 fueron parcialmente aceptadas y el resto no fueron aceptadas.⁴³

Asimismo, en lo concerniente al año 2022 y 2023, se aprecia en términos generales, renuencia a la aceptación lisa y llana de las Recomendaciones emitidas.

Lo anterior lleva a reflexionar sobre la idoneidad de considerar al procedimiento de Queja y Recomendación como el mecanismo de defensa eficaz que genere resultados que a su vez permitan realmente la defensa y protección de los derechos de los contribuyentes, en virtud de que en realidad se trata de una manifestación de desacuerdo, por considerar que se violan o afectan los derechos de los contribuyentes, que si bien es cierto se solicita la participación de la autoridad fiscal para integrar todos los elementos de investigación, las Recomendaciones que se emiten, no obligan a las autoridades a cumplir con las mismas, por lo que mientras se cuente con la voluntad de dichas autoridades se

⁴³Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. México. 2023.

podrá tener la esperanza que de buena fe de las mismas, decidan observar lo Recomendado pero en caso de una actitud negativa por parte de la autoridad, todos los recursos humanos y económicos empleados, habrán sido infructuosos en todos los sentidos.

En este sentido, si bien los procedimientos de Queja y Reclamación han sido funcionales, hasta cierto punto para la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, dados los resultados de aceptación en las Recomendaciones que se emiten, éste no se considera un mecanismo que real y eficazmente garantice la defensa y protección de los derechos de los contribuyentes contemplados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Tratados Internacionales y leyes secundarias, frente a las ventajas que ofrecen los juicios de naturaleza colectiva regulados, en su procedimiento, en el Libro Quinto del Código Federal de Procedimientos Civiles, toda vez que el cumplimiento de las Recomendaciones, que son consecuencia de las Quejas y Reclamaciones interpuestas, como ya se explicó, obedecen a la buena voluntad de las autoridades y no así a una obligación legal de que acaten lo que la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente emita para su cumplimiento.

a.2. Acuerdo Conclusivo

Por otra parte, el Acuerdo Conclusivo ⁴⁴, es el medio alternativo de justicia por el cual los contribuyentes sujetos a auditorías fiscales, se encuentran en posibilidades de resolver las diferencias suscitadas entre éstos y las autoridades fiscales; son innovadores en América Latina, convirtiendo a México en precursor de esta figura de mediación y de brindar protección a más de 15,800 contribuyentes a través de la intervención de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, quien al ser un ente del Gobierno Mexicano con autonomía, hace transparente la realización y conclusión de los citados Acuerdos.

Dichos Acuerdos Conclusivos como su nombre lo indica, son acuerdos que se tramitan cuando los contribuyentes son objeto del ejercicio de comprobación a

⁴⁴ Diario Oficial de la Federación. (DOF). *Acuerdo por el que se modifican y adicionan diversas disposiciones de los Lineamientos que regulan el ejercicio de las atribuciones sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente*. México. 27 de diciembre de 2021.

que se refieren las fracciones II (revisión de gabinete); III (visita domiciliaria) y IX (revisión electrónica) del artículo 42 del Código Fiscal de la Federación y, siempre y cuando consideren que los hechos u omisiones asentados en la última acta parcial, en el acta final, en el oficio de observaciones o, en su caso, en la resolución provisional, entrañen incumplimiento de las disposiciones fiscales, de conformidad con lo establecido en los artículos 69-C y 69-D del mismo ordenamiento legal.

Desde el año 2014, la participación de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente en un Acuerdo Conclusivo, es el de ser facilitadora imparcial, con lo cual se garantiza que la suscripción de dichos Acuerdos, se encuentre apegada a las disposiciones jurídicas aplicables y, en respeto de intereses mutuos; por tanto, los arreglos a los que lleguen los ciudadanos con las autoridades fiscales, son de carácter definitivo, generándose de esta manera, la regularización fiscal previa a la conclusión de las facultades de comprobación y, en consecuencia, evitando multas o juicios largos y costosos.

El procedimiento de Acuerdo Conclusivo, tiene las siguientes etapas:

Inicio:

La solicitud puede ser por escrito o vía electrónica dirigida a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, cumpliendo el asentamiento de los requisitos siguientes:

- Nombre, denominación o razón social, domicilio y Registro Federal del Contribuyente y, en su caso, giro de la actividad preponderante o modelo de negocio que desarrolla.
- Cuando el afectado comparece a través de representante legal, deberá acompañar el poder general para actos de administración (sin limitación en cuanto a su ejercicio, cuantía o autoridades), de dominio o bien con poder especial del representante para suscribir el Acuerdo Conclusivo, adjuntando la copia certificada de la escritura en que conste.

- La designación de autorizados para oír y recibir notificaciones, de ser el caso, domicilio y correo electrónico, número telefónico (fijo o móvil) de contacto.
- Datos de identificación de la Autoridad Revisora, así como de la orden, solicitud o resolución mediante la cual se iniciaron las facultades de comprobación, en términos del artículo 42, fracciones II, III y IX del Código Fiscal de la Federación.
- Datos de identificación del documento que consigna la calificación de hechos u omisiones con los cuales el contribuyente no está de acuerdo (cualquier acta levantada, oficio de observaciones, la resolución provisional en revisión electrónica o cualquier otra) adjuntando copia simple de ese documento.
- Constancia de notificación del documento en el cual conste la calificación de hechos u omisiones, o bien, la fecha en que se haya tenido conocimiento del mismo.
- Mención e identificación precisa de los hechos u omisiones calificados por la autoridad revisora con los cuales no se esté de acuerdo.
- La calificación que pretende se dé a los hechos u omisiones, expresando los argumentos de fondo y razones jurídicas que la sustenten.
- Los términos precisos con los que se pretende que la autoridad acepte el Acuerdo Conclusivo.
- Mención de que en todo lo manifestado comparece bajo protesta de decir verdad.
- La firma del contribuyente o su representante legal.

Desarrollo:

Recibida la solicitud de *Acuerdo Conclusivo*, en un término de 3 días, la Procuraduría verifica la procedencia, emitiendo el correspondiente Acuerdo de Recepción y, en su caso, requiere a la autoridad para que en un plazo de 20 días conteste acompañando la documentación que estime conducente, apercibida en términos del artículo 28 de su Ley Orgánica, de la multa correspondiente.

En la contestación, se debe acompañar la información y documentación que se considere relevante sobre la calificación de los hechos y omisiones que refiere la

solicitud de adopción del Acuerdo Conclusivo. La contestación podrá ser en los términos siguientes:

- 1) No aceptar los términos del Acuerdo, fundamentando y motivando la negativa.
- 2) Expresar, fundada y motivadamente, los diversos términos en los que procedería su adopción.
- 3) Aceptar los términos del Acuerdo Conclusivo propuesto.

Si la autoridad no acepta la adopción del Acuerdo Conclusivo, la Procuraduría notifica dicha negativa al contribuyente y concluye el procedimiento a través de un acuerdo de cierre, en el que se incluyen consideraciones acerca de si la negativa incide en violaciones graves y evidentes a los derechos del contribuyente.

Si la autoridad de manera fundamentada y motivada opta por expresar términos diversos a los propuestos, se da cuenta al contribuyente calificando los términos propuestos por la autoridad, cuidando que no varíen en perjuicio del contribuyente y verificando los términos planteados.

Si la autoridad acepta la adopción del Acuerdo Conclusivo, en un plazo no mayor de 7 días se elabora el proyecto de Acuerdo Conclusivo, contando con 3 días para emitir las observaciones estimadas pertinentes y citando a las partes, en presencia del Titular de la Procuraduría o, del servidor público que este designe, para suscribirlo en 3 tantos, lo que garantiza que las autoridades fiscales no desconozcan los hechos u omisiones, así como tampoco se podrá ejercer lo que a su derecho convenga mediante juicio alguno, salvo que se trate de hechos falsos.

Puede decirse que el mayor beneficio de suscribir un Acuerdo de esta naturaleza es la condonación, por única ocasión del 100% de multas⁴⁵; mientras que en una segunda y posteriores suscripciones se aplicará la condonación de sanciones bajo los supuestos referidos en el artículo 17 de la Ley Federal de los Derechos de los Contribuyentes, es decir, con multas equivalentes al 20% cuando las

⁴⁵ Diario Oficial de la Federación (DOF). *Código Fiscal de la Federación*. Artículo 69-G. México. 31 de diciembre de 1981 y su última reforma el 12 de noviembre de 2021.

contribuciones omitidas se paguen junto con sus accesorios iniciado el ejercicio de las facultades de comprobación y hasta antes de la notificación del acta final de la visita domiciliaria o el oficio de observaciones; así como el pago de multa del 30% cuando se paguen contribuciones omitidas, junto con sus accesorios después de que se notifique el acta final de la visita domiciliaria.

El Acuerdo Conclusivo ha demostrado generar resultados y ventajas para las partes; como por ejemplo, llegar a la conclusión de controversias con la autoridad fiscal sin acudir a instancias jurisdiccionales, brindar al contribuyente la posibilidad de que en una primera ocasión se condone al 100% la deuda; sin embargo, la obtención de estas ventajas pueden resultar restrictivas, al depender de la buena disposición que la autoridad para negociar y, aunque el carácter de dicho Acuerdo es inatacable, lo cual en principio resulta atractivo, la suscripción de éste, podría resultar perjudicial para el contribuyente, en virtud de que al suscribirlo se fija de tajo la situación fiscal del mismo sin que por su parte, la autoridad desista de continuar con la auditoría correspondiente que dio origen al citado Acuerdo.

Como se aprecia de lo expuesto, tanto el procedimiento de Queja o Reclamación, regulado en la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente; así como el Acuerdo Conclusivo regulado por el Código Fiscal de la Federación, tienen como objetivo primordial resolver las diferencias surgidas entre el contribuyente y la autoridad fiscal, por lo que se estima conveniente reafirmar con claridad las diferencias entre ambos, como se aprecia en el siguiente cuadro comparativo.

	QUEJA Y RECLAMACIÓN	ACUERDO CONCLUSIVO
Fundamento Legal	Artículos, 5 fracción III, antepenúltimo, penúltimo y último párrafos y 15 de la Ley Orgánica de la PRODECON.	Artículos 42 fracciones II, III y IX; y 69-C al 69-H del CFF.
Objeto	Conocer e investigar los actos de las autoridades fiscales federales que se estimen violatorios de derechos de los contribuyentes, a fin de que aquéllas se desistan de las violaciones y restituyan en el goce de derechos fundamentales.	Facilitar la solución anticipada y consensuada de los diferendos y desavenencias que durante el ejercicio de la comprobación, surjan entre el contribuyente y las autoridades fiscales.
Actuación de la PRODECON	Actúa como investigador de los hechos.	Actúa como rectora del Acuerdo, siendo mediadora y facilitadora para encontrar una solución al conflicto. (Artículo 69-D del Código Fiscal de la

		Federación)
Características	Es un medio alternativo de solución. No es un recurso administrativo. No es medio de defensa. No es una instancia. No afecta el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que correspondan a los afectados.	Medio alternativo de solución que invita a las partes a resolver un conflicto. Regulariza la situación fiscal del contribuyente. No hay enfrentamiento entre las partes. Se concreta antes del acto administrativo que determina de manera unilateral el crédito fiscal.
Solicitud	Su petición procede en cualquier momento.	Su petición procede en cualquier momento a partir del inicio de las facultades de comprobación y hasta antes de la notificación de la resolución que determine el monto de las obligaciones omitidas.
Conclusión	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo de No Responsabilidad. • Emisión de Recomendación. 	Suscripción del Acuerdo Conclusivo.
Efectos	No vinculatoria. No suspende los plazos (preclusivos, prescripción o caducidad), trámites y procedimientos que lleven a cabo las autoridades fiscales. No afecta el ejercicio de otros medios de defensa. No crean ni extinguen derechos ni obligaciones. No liberan de responsabilidad a los servidores públicos.	No concluye la auditoría. Suspende plazos establecidos en los artículos 46-A, primer párrafo; 50 primer párrafo, 53-B y 67 sexto párrafo del Código Fiscal de la Federación. Regulariza la situación fiscal del contribuyente. Otorga beneficios de condonación al 100% de las multas determinadas al contribuyente por única vez y las aplicables en términos del artículo 17 de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente. Solo surte efectos para el contribuyente que lo celebre. No genera precedentes. Proporciona seguridad jurídica.
Obligatoriedad	La Recomendación emitida no es vinculatoria y solo precisa las medidas correctivas a implementar.	En su contra no procede medio de defensa alguno. Cuando los hechos u omisiones materia del acuerdo sirvan de fundamento a las resoluciones de la autoridad serán incontrovertibles.

Cabe señalar que ambos medios de solución de conflictos generan áreas de oportunidad, toda vez que, en lo concerniente al procedimiento de Queja y Reclamación, las Recomendaciones que los concluyen no son vinculatorias y, en consecuencia, no se está en condiciones de obligar a la autoridad fiscal al cumplimiento de lo recomendado, ocasionando con ello que el tiempo y los recursos empleados en el procedimiento resulten infructuosos, pero sobre todo, dejando en estado de vulnerabilidad al ciudadano que acude a la Procuraduría en busca de protección legal.

Por su parte, la mayor crítica al Acuerdo Conclusivo consiste en afirmar que la recaudación de impuestos, al tratarse de una obligación, no debería estar sujeta a negociación; sin embargo, se es necesario aclarar que cualquier negociación a la que pudiera llegarse, en realidad no influye en la potestad tributaria de la autoridad fiscal, porque no se pacta sobre elementos estructurales del tributo, básicamente se enfoca en encontrar la mejor apreciación o calificación jurídica sobre los hechos u omisiones de la auditoría fiscal, dando voz a las partes y generando una relación entre la administración tributaria y el contribuyente que, a su vez, participa de manera directa junto con la autoridad fiscal, al permitir la revisión y regularización de una situación fiscal con deficiencias o con aclaraciones que es necesario realizar, dejando las formalidades de lado.

Una vez aclaradas las posibilidades que tienen los contribuyentes como un primer intento para resolver las diferencias con las autoridades fiscales y, que en un determinado momento, pudieran no ser viables, ante la negativa de la autoridad fiscal para acatar una Recomendación o, en su caso, de decidir no llegar a un Acuerdo Conclusivo, es importante destacar que el contribuyente tiene la posibilidad de acudir ante la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente para ejercer sus derechos mediante el Sistema Clásico, a través de los diversos Recursos Administrativos, el Juicio Contencioso Administrativo o, el Juicio de Garantías, según sea el caso, mismos que se explican a continuación.

b) Sistema clásico de Defensa de Derechos de los Contribuyentes

De conformidad con sus atribuciones, es factible distinguir que la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, se desempeña en dos ámbitos: el administrativo y el jurisdiccional.

El ámbito administrativo, lo realiza a través de los respectivos recursos administrativos, es decir, del Recurso de Revocación y del Recurso de Inconformidad; mientras que en el ámbito jurisdiccional, las efectúa a través del Juicio Contencioso Administrativo y, en su caso, del Juicio de Garantías, los cuales se explican a continuación:

b.1. Recursos Administrativos

Los recursos administrativos son aquellos mecanismos legales, a través de los cuales, los particulares tienen la posibilidad de hacer valer sus derechos frente a los diversos actos de autoridad que pudieran afectarlos.

Para hacerlos valer, los particulares acuden ante una autoridad administrativa, con la esperanza de que ésta emita una resolución que permita solucionar el conflicto suscitado.

En la esfera del presente trabajo de investigación, los recursos administrativos procedentes, son los siguientes:

b.1.1. Recurso de Revocación

Es el medio de control interno de legalidad, en el cual no existe un órgano independiente, consiste en la revisión que hace la propia autoridad fiscal a su propia actuación, con la finalidad de determinar su actuar conforme a derecho y, en su caso revocar, modificar o confirmar la resolución impugnada.

Dicho recurso administrativo, se regula en los artículos 116 y 117 del Código Fiscal de la Federación, mismos que establecen que el Recurso de Revocación procede en contra de:

a) Resoluciones Definitivas que:

- Determinen contribuciones, accesorios o aprovechamientos.
- Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la Ley.
- Contra cualquier resolución de carácter definitivo que cause agravio a un particular en materia fiscal, salvo las referidas en los artículos 33-A, 36 y 74 del Código Fiscal de la Federación, esto es, salvo en casos de incumplimiento de las obligaciones fiscales de los propios contribuyentes contempladas en dichos artículos.

b) Actos de autoridades fiscales que:

- Exijan pago de créditos fiscales cuando se aleguen que han extinguido o que su monto real es inferior al exigido y que sea imputable a autoridad ejecutora o se refiera a recargos, gastos de ejecución o a la indemnización a cubrir

como recargos al fisco federal por falta de pago oportuno, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 del Código Fiscal de la Federación.

- Se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución alegando que no se ajusta a la ley o determinan el valor de los bienes embargados.
- Se afecten el interés jurídico de terceros.

El Recurso de Revocación se presenta a través del buzón tributario, dentro de los 30 días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación, excepto lo dispuesto en el artículo 127 del Código Fiscal de la Federación, en que el escrito deberá presentarse dentro del plazo que en el mismo se señala, es decir, cuando se interponga como consecuencia de que en el procedimiento administrativo de ejecución no se ajustó a la Ley.

El escrito de interposición del recurso también podrá enviarse a la autoridad competente en razón del domicilio o a la de aquel que emitió o ejecutó el acto y debiendo contener básicamente información relativa a la resolución o acto que se impugna, agravios, pruebas (no se admiten testimonial y confesional de autoridades mediante absoluciones de posiciones) y hechos controvertidos, constancia de notificación del acto impugnado.

Como en todos los recursos, se contemplan causas de improcedencia, entre las cuales destacan que:

- No se afecten el interés jurídico del recurrente.
- Sean resoluciones dictadas en recurso administrativo o en cumplimiento de sentencias.
- Hayan sido impugnados ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
- Se hayan consentido, entendiéndose por consentimiento el de aquellos contra los que no se promovió el recurso en el plazo señalado al efecto.
- Sean conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente.
- Hayan sido revocados por la autoridad.
- Hayan sido dictados por la autoridad administrativa en un procedimiento de resolución de controversias previsto en un tratado para evitar la doble

tributación, si dicho procedimiento se inició con posterioridad a la resolución que resuelve un recurso de revocación o después de la conclusión de un juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

- Sean resoluciones dictadas por autoridades extranjeras que determinen impuestos y sus accesorios cuyo cobro y recaudación hayan sido solicitados a las autoridades fiscales mexicanas, de conformidad con los tratados internacionales sobre asistencia mutua en el cobro de los que México sea parte.

Asimismo, reviste sus causales de *sobreseimiento* por desistimiento del promovente; por alguna causal de improcedencia que surja durante el recurso administrativo; cuando quede demostrada la inexistencia del acto o resolución impugnada y cuando hayan cesado los efectos del acto o resolución impugnada.

Por su parte y de conformidad con lo establecido en el artículo 131 del Código Fiscal de la Federación, la autoridad fiscal tiene un plazo de tres meses, contados a partir de la fecha de interposición del recurso para emitir su resolución y a falta de ésta última se entenderá que se ha confirmado el acto impugnado, es decir, se da la confirmativa ficta.

Asimismo, el sentido de la resolución que ponga fin al recurso, podrá ser en los siguientes sentidos:

- Desecharlo por improcedente, tenerlo por no interpuesto o sobreseerlo.
- Confirmar el acto impugnado
- Mandar a reponer el procedimiento administrativo o emitir una nueva resolución
- Dejar sin efectos el acto impugnado, con declaración de la nulidad lisa y llana.
- Modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

Existe la opción de promover el Recurso de Revocación en términos de la Ley de Comercio Exterior, con la finalidad de revocar, modificar o confirmar la resolución que determinó cuotas compensatorias a la importación de mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional (permisos previos

de importación y exportación, certificación de origen, cuotas compensatorias) y la autoridad que lo resuelve en este caso es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de certificación de origen y cuotas compensatorias; mientras que en los demás casos, resuelve la Secretaría de Economía.

Cabe señalar que en el Juicio de Resolución Exclusiva de Fondo, también se interpone el Recurso de Revocación Exclusivo *de Fondo*, el cual se rige por los mismos requisitos de procedencia y sobreseimiento que corresponden a los del Recurso de Revocación referido anteriormente; sin embargo, únicamente le está permitido al promovente hacer valer agravios que tengan objeto resolver exclusivamente sobre el fondo de la resolución que se recurre.

A diferencia del tradicional recurso de Revocación, en el Exclusivo de Fondo se tiene derecho a una audiencia para ser escuchado por la autoridad encargada de emitir la resolución impugnada, así como desahogar las pruebas periciales que considere pertinentes.

b.1.2. Recurso de Inconformidad

Es el medio de defensa de revisión jerárquica, promovido en contra de actos definitivos con los que no se esté de acuerdo y que sean emitidos por el Instituto Mexicano del Seguro Social y por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, respectivamente, como lo establecen los fundamentos legales siguientes:

Ley del Seguro Social, en su artículo 294, señala:

“**Artículo 294.** Cuando los patrones y demás sujetos obligados, así como los asegurados o sus beneficiarios consideren impugnabile algún acto definitivo del Instituto, podrán recurrir en inconformidad, en la forma y términos que establezca el reglamento, o bien proceder en términos del artículo siguiente.”

A su vez, la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, señala en su artículo 52:

“**Artículo 52.-** En los casos de inconformidad de las empresas, de los trabajadores o sus beneficiarios sobre la inscripción en el Instituto, derecho a créditos, cuantía de aportaciones y de descuentos, así como sobre cualquier acto del Instituto que lesione derechos de los

trabajadores inscritos, de sus beneficiarios o de los patrones, se podrá promover ante el propio Instituto un recurso de inconformidad.

El Reglamento correspondiente, determinará la forma y términos en que se podrá interponer el recurso de inconformidad a que se refiere este artículo.

En ambos casos, el plazo para promoverlo es de 15 días siguientes a que haya surtido efectos la notificación del acto o la resolución impugnada”.

(Énfasis añadido)

Para mayor claridad, se hace un cuadro comparativo entre ambos Recursos.

	RECURSO DE REVOCACIÓN	RECURSO DE INCONFORMIDAD
Regulación	CFF	Ley del IMSS Ley del INFONAVIT
Objeto	Control interno de legalidad para que la autoridad fiscal revise su actuación a efecto de revocar, modificar o confirmar la resolución.	Revisión jerárquica, por actos definitivos con los que no se esté de acuerdo.
Término de procedencia	Dentro de los 30 días siguientes al que surta efectos la notificación de la resolución definitiva (a través de buzón tributario a partir de 2016).	Dentro de los 15 días siguientes al que surta efectos la notificación de la resolución impugnada.
Procedencia	Resoluciones Definitivas que: <ul style="list-style-type: none"> • Determinen contribuciones, accesorios y aprovechamientos. • Nieguen la devolución que proceda. • Dicten autoridades aduaneras • Causen agravio al particular, salvo aquellas de aclaración administrativa y de solicitud de condonación de multas. • Actos de autoridades fiscales que: • Exijan el pago de créditos fiscales, cuando se alegue que éstos se han extinguido o que su monto real es inferior al exigido. • Se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución. • Afecten el interés jurídico de terceros. En Ley de Comercio Exterior: <ul style="list-style-type: none"> • En materia de mercado de país de origen o que nieguen permisos previos de exportación o importación. • En certificación de origen. • Determinación de cuotas compensatorias definitivas y los actos que las apliquen. 	Ante el IMSS, en contra de : Resoluciones que determinen cuotas obrero patronales omitidas, que nieguen la devolución de cantidades procedentes por ley, que establezcan diferencias en la liquidación de estas cuotas o que determinen créditos fiscales. Ante INFONAVIT en contra de: En desacuerdos de las empresas y de los trabajadores o sus beneficiarios sobre la inscripción, derecho a créditos, cuantía de aportaciones y de descuentos, así como en actos que lesionen derechos de los trabajadores inscritos, de sus beneficiarios o de los patrones.
Autoridad competente para conocer	La autoridad que emitió el acto.	El IMSS, es decir, se promueve ante la Sede Delegacional o Subdelegación al que corresponda a la autoridad emisora del acto para que resuelva el Consejo Consultivo Delegacional El NFONAVIT para que resuelva la

		Comisión de Informidades del INFONAVIT.
--	--	--

Los anteriores medios de defensa, representan para un particular la oportunidad de defensa de sus derechos; mientras que para la autoridad que emitió el acto conlleva la posibilidad de reconocer y, en su caso, eliminar sus propios errores, auto limitándose en los excesos realizados en perjuicio de los particulares.

Si bien es cierto estos recursos son optativos y podrían, con su promoción, eliminar la saturación de cargas de trabajo de las autoridades jurisdiccionales que conocen de ellos, lo cierto es que son un paso previo al acceso de justicia ante tribunales; sin embargo, en caso de su interposición, en un primer momento, abre la alternativa de promover el Juicio Contencioso Administrativo demandando su nulidad con la posibilidad de obtener una resolución distinta a la que se impugna, pero una de las mayores desventajas es lograr que una autoridad decida aceptar alguna equivocación en los actos que emitió.

Resolviendo de manera jurisdiccional, se evita recargar en la vía judicial, asuntos de esta naturaleza resolviéndolos de manera más rápida, a través de un adecuado control de legalidad y brindando la oportunidad al promovente para ofrecer pruebas adicionales a las exhibidas ante la autoridad recurrida en el procedimiento de origen, como excepción a la regla, tal y como señala la siguiente Jurisprudencia:

“JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL PRINCIPIO DE LITIS ABIERTA QUE LO RIGE, NO IMPLICA PARA EL ACTOS UNA NUEVA OPORTUNIDAD DE OFRECER LAS PRUEBAS QUE, CONFORME A LA LEY, DEBIÓ EXHIBIR EN EL PROCEDIMIENTO DE ORIGEN O EN EL RECURSO ADMINISTRATIVO PORCEDENTE, ESTANDO EN POSIBILIDAD LEGAL DE HACERLO (MODIFICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2ª/J.69/2001 (*). Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación modifica la jurisprudencia referida, al considerar que el principio de litis abierta derivado del artículo 1º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo cobra aplicación únicamente cuando la resolución dictada en un procedimiento administrativo se impugna a través del recurso administrativo procedente, antes de acudir ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y se traduce en la posibilidad para el actor de formular conceptos de impugnación no expresados en el recurso, pero tal prerrogativa no implica la oportunidad de

exhibir en juicio los medios de prueba que, conforme a la ley, debió presentar en el procedimiento administrativo de origen o en el recurso administrativo respectivo para desvirtuar los hechos u omisiones advertidos por la autoridad administrativa, estando en posibilidad legal de hacerlo. De haber sido esa la intención del legislador, así lo habría señalado expresamente, como lo hizo tratándose del recurso de revocación previsto en el Código Fiscal de la Federación en el que, por excepción, se concede al contribuyente el derecho de ofrecer las pruebas que por cualquier motivo no exhibió ante la autoridad fiscalizadora, para procurar la solución de las controversias fiscales en sede administrativa con la mayor celeridad posible y evitar su impugnación en sede jurisdiccional, esto porque la autoridad administrativa puede ejercer cualquiera de las acciones inherentes a sus facultades de comprobación y supervisión, como lo es, entre otras, solicitar información a terceros para compulsarla con la proporcionada por el recurrente o revisar los dictámenes emitidos por los contadores públicos autorizados, lo que supone contar con la competencia legal necesaria y los elementos humanos y materiales que son propios de la administración pública. Por tanto, la prerrogativa no puede entenderse extendida al juicio contencioso administrativo, pues no sería jurídicamente válido declarar la nulidad de la resolución impugnada con base en el análisis de pruebas que el particular no presentó en el procedimiento de origen o en el recurso administrativo estando obligado a ello y en posibilidad legal de hacerlo, como lo prescribe el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al indicar que los gobernados deben conservar la documentación indispensable para demostrar el cumplimiento de las disposiciones fiscales y exhibirla cuando sea requerida por la autoridad administrativa en el ejercicio de sus facultades de comprobación. Estimar lo contrario significaría sostener que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa puede sustituirse en las facultades propias de la autoridad fiscal y declarar la nulidad de sus actos por causas atribuibles al particular”.⁴⁶

(Énfasis añadido)

No obstante las ventajas referidas, existen inconvenientes al elegir recurrir a los anteriores recursos administrativos, los cuales deben considerarse, tal y como lo señala el maestro Gabino Fraga, al precisar: “Los recursos administrativos directos o de alzada no constituyen verdaderos juicios. Son meras revisiones que de sus actos efectúa la propia Administración para deshacer sus errores, si los hubiere. Falta en ellos la verdadera controversia, la discusión. El particular reclama, aduciendo en verdad, los fundamentos legales pertinentes. La Administración penetra, asimismo, en el fondo de la reclamación y resuelve según derecho; más lo proveído por ella es resultado de una mera labor de revisión, en

⁴⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Jurisprudencia: 2ª/J. 73/2013 (10ª)*. Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Décima Época, Libro XXII, México. Julio de 2013. Tomo I. Pág. 917.

que ha faltado la controversia ordenada y profunda del juicio. De aquí su insignificancia”.⁴⁷

Es decir, el recurso administrativo no resuelve de fondo la reclamación en virtud de no tratarse de un verdadero juicio, toda vez que se constituye para que la autoridad tenga la oportunidad de corregir errores en el procedimiento, así como una inexacta aplicación de las leyes y, en consecuencia se reduce a la revisión de la propia Administración para resolver un conflicto; aunado a ello, el artículo 8 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo refiere que el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa procede, con excepción de los casos que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquellos cuya interposición es optativa; lo anterior implica que para el particular que decide optar por un recurso administrativo, se elimina la posibilidad de promover el Juicio Contencioso Administrativo Federal y viceversa.

b.2. Juicio Contencioso Administrativo Federal.

A diferencia de los recursos administrativos abordados, entre los medios jurisdiccionales de defensa y protección del contribuyente, se encuentra el Juicio Contencioso Administrativo, antes conocido como juicio de nulidad, el cual permite, con el apoyo de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, acudir ante la autoridad jurisdiccional, con la finalidad de dirimir las controversias que surgen entre la autoridad fiscal y el contribuyente, resolviendo sobre el reconocimiento de derechos subjetivos afectados y, en consecuencia, sobre la indemnización, restitución o devolución de pagos cobrados de manera indebida.

Gabino Fraga refiere que el Juicio Contencioso Administrativo surge cuando “hay una controversia entre un particular afectado en sus derechos y la administración, con motivo de un acto de esta última”⁴⁸, con la finalidad de resolver los conflictos suscitados entre éstos y se encuentra regulado en la Ley

⁴⁷ FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. 40va edición. Editorial Porrúa. México, 2000, Págs. 437 y 438.

⁴⁸ Ídem. Pág. 444.

Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (LFPCA), a la cual se aplica supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Actualmente el propio Juicio Contencioso Administrativo reviste las siguientes modalidades:

b.2.1. Juicio Contencioso Administrativo en la vía tradicional:

En esta modalidad, el juicio se substancia recibiendo promociones y documentales en manuscrito o impresos en papel, con las cuales se integra el expediente correspondiente.

Se presenta ante la Sala Regional competente en razón de territorio y, en caso de duda se presenta ante la Sala Regional ante quien se haya presentado el asunto.

Procede en contra actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los Reglamentos, cuando sean auto aplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación; así como también procede en contra de las resoluciones administrativas establecidas en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que se enuncian a continuación:

- Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en las cuales se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación.
- Las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales.
- Las que causen agravio en materia fiscal distinto a los antes mencionados y, acuerdos generales auto aplicativos diversos a los reglamentos.
- Multas por infracciones a normas administrativas federales.
- Pensiones y prestaciones sociales en materia de militares y civiles cuando sean a cargo del erario federal o del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).
- Decretos, así como las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

- Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.
- Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- Las que resuelvan los recursos administrativos (recurso de revocación) en contra de las resoluciones.
- Las que se funden en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como impugnación que no se hayan aplicado en su favor los referidos tratados.
- Las que se configuren por negativa ficta por el transcurso del plazo que señala el Código Fiscal de la Federación, la Ley federal de Procedimiento Administrativo o las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de 3 meses, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta; salvo cuando se pudiere afectar el derecho de un tercero.

El Juicio Contencioso Administrativo Federal reconoce como *partes*:

- El demandante.
- Los demandados:
 - La autoridad que dictó la resolución impugnada.
 - El particular a quien favorezca la resolución.
 - El Jefe del Servicio de Administración Tributaria o el titular de la dependencia u organismo desconcentrado o descentralizado que sea parte en los juicios en que se controviertan resoluciones de autoridades federativas coordinadas, emitidas con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación, respecto de las materias de la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
 - Dentro del mismo plazo que corresponda a la autoridad demandada, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la posibilidad de apersonarse como parte en los juicios en que controvierta el interés fiscal de la Federación.

- El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

Este procedimiento como cualquier otro contempla diversas causales de improcedencia, así como de sobreseimiento, de conformidad con lo establecido en el Capítulo II denominado “De la improcedencia y del sobreseimiento”, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Por lo que respecta a la *demanda* y de conformidad con lo establecido en el artículo 13 de la ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ésta debe presentarse en los plazos que se mencionan a continuación:

- En los 30 días siguientes a aquel en el que se dé alguno de los siguientes supuestos:
Que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, lo que se determinará conforme a la ley aplicable a ésta, inclusive cuando se convierta simultáneamente como primer acto de aplicación una regla administrativa de carácter general; hayan iniciado su vigencia el decreto, acuerdo, acto o resolución administrativa de carácter general impugnada cuando sea auto aplicativo.
- En 30 días siguientes a aquel en el que surta efectos la notificación de la resolución de la Sala o Sección que habiendo conocido una queja, decida que la misma es improcedente y deba tramitarse como juicio, para lo cual el promovente, dentro de dicho plazo, podrá presentar la demanda correspondiente en contra de la resolución administrativa que tenga carácter definitivo.
- De 5 años cuando las autoridades demanden la modificación o nulidad de una resolución favorable a un particular, los que se contarán a partir del día siguiente a la fecha en que éste se haya emitido, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de los cinco años del último efecto, pero los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente

desfavorable para el particular, solo se retrotraerán a los 5 años anteriores a la presentación de la demanda.

- Con suspensión de un año cuando el interesado fallezca en el plazo antes de iniciar el juicio, si antes no se ha aceptado el cargo de representante de la sucesión; asimismo si el particular solicita a las autoridades fiscales iniciar el procedimiento de resolución de controversias contenido en un tratado para evitar la doble tributación; en casos de incapacidad o declaración de ausencia decretadas por autoridad judicial.

El *escrito de demanda*, debe contener lo siguiente:

- Nombre del demandante, domicilio fiscal, domicilio para oír y recibir notificaciones dentro de la jurisdicción de la Sala Regional competente y su dirección de correo electrónico o, de ser el caso de que el juicio sea tramitado por el Magistrado Instructor en la vía sumaria cuando se presenten los supuestos a que se refiere el Capítulo XI del Título II de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. En cada demanda solo podrá aparecer un demandante, salvo en los casos que se trate de la impugnación de resoluciones conexas, o que se afecte los intereses jurídicos de dos o más personas y en estos casos ejercerán su opción a través de un representante común.
- La resolución que se impugna, y en el caso de que se controvierta un decreto, acuerdo, acto o resolución de carácter general, precisará la fecha de su publicación.
- La resolución que se impugna.
- La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.
- Los hechos que den motivo a la demanda.
- Las pruebas que ofrezca.
- Los conceptos de impugnación.
- El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.

- Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.

Admitida la demanda, se emplaza al demandado para que la conteste dentro de los 30 días siguientes a aquel en que surta efectos el emplazamiento y, en caso de tratarse de ampliación de demanda, se realiza en los 10 días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación.

No obstante, en caso de no contestar en tiempo y forma o la contestación no se refiera a todos los hechos, se tendrán por ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que las pruebas rendidas o los hechos notorios resulten desvirtuados.

Cuando alguna de las partes deba serlo en el juicio y no haya sido señalada por el demandante, se correrá traslado de oficio para que conteste en el plazo antes mencionado y, cuando sean varios demandados, los términos correrán de manera individual.

Por su parte, la contestación de demanda debe contener:

- Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar.
- Las consideraciones que a su juicio impidan la emisión de la decisión en cuanto al fondo o demuestren que no ha nacido o extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda.
- La referencia de cada uno de los hechos imputados por el demandante, afirmándolos o negándolos y expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron según sea el caso.
- Los argumentos por medio de los cuales se demuestre la ineficacia de los conceptos de impugnación.
- Los argumentos por medio de los cuales se desvirtúe el derecho a indemnización que solicite la parte actora.
- Las pruebas que se ofrezcan.

Una vez substanciado el Juicio Contencioso Administrativo se realiza el *Cierre de la Instrucción*, notificando a las partes que tienen un término de 5 días para

formular los alegatos correspondientes y, en caso de que éstos no sean presentados, de cualquier manera quedará cerrada la instrucción del juicio sin necesidad de declaración expresa.

Dentro de los 30 días siguientes al cierre de instrucción, el Magistrado Instructor formula el proyecto respectivo con la finalidad de obtener sentencia que pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los Magistrados integrantes de la sala, dentro de los 45 días a que haya quedado cerrada la instrucción en el juicio.

En caso de que la sentencia pronunciada resulte favorable para el particular, la autoridad fiscal, tiene la posibilidad de demandar la nulidad de éste, mediante el Juicio de Lesividad regulado en los artículos 13 fracción III, 51 y 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y del artículo 36 primer párrafo del Código Fiscal de la Federación.

b.2.2. Juicio Contencioso Administrativo a través del Sistema de Juicio en Línea.

Una de las modalidades más prácticas del Juicio Contencioso Administrativo o juicio de nulidad, regulado en el Capítulo X de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se promueve, substancia y resuelve a través del Sistema de Justicia en Línea establecido y desarrollado por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

En esta modalidad el demandante elige promover el Juicio Contencioso Administrativo en línea, debiendo comparecer las autoridades de la misma manera; no obstante, cuando quien presenta la demanda es una autoridad, el particular demandado al contestar demanda, tiene derecho a elegir si el Juicio se seguirá en línea para lo cual referirá su correo electrónico y, en caso de que el particular rechazara la vía en línea, contestará de cualquier manera la demanda y el Juicio se seguirá en la vía tradicional.

El Sistema de Justicia en Línea se alimenta del expediente electrónico integrado por promociones, pruebas, oficios, acuerdos, resoluciones y demás actuaciones

realizadas en la substanciación del Juicio, debiendo para su uso, contar con la firma electrónica avanzada, la clave de acceso y la correspondiente contraseña.

Es así que sólo las partes, así como las personas autorizadas y los servidores públicos que llevan el asunto, tienen acceso al expediente electrónico para su consulta, y la responsabilidad en su utilización les corresponde a éstos, salvo casos excepcionales en los que se acredite alguna falla electrónica en el Sistema de Justicia en Línea.

La operatividad del Sistema de Justicia en Línea, resulta práctico y sencillo, toda vez que de toda promoción recibida, éste arroja acuse de recepción, señalando fecha y hora de recepción.

Por lo que respecta a las pruebas que se ofrecen en esta modalidad, es necesario que sean legibles, así como los documentos digitales que se incorporen al expediente electrónico deberán señalar si se trata de copias simples o certificadas, si son originales y en sí, cualquier otra peculiaridad bajo protesta de decir verdad, por lo que la omisión de esta afirmación será en perjuicio del promovente y el documento se tendrá como copia simple.

Una vez elegida esta modalidad, todas las actuaciones y resoluciones se hacen a través del Sistema de Justicia en Línea por lo que el actuario elabora la minuta electrónica correspondiente, precisando la actuación de toda notificación, conteniendo la firma electrónica, dando además aviso de la actuación mediante correo electrónico y registrándose en el Sistema la fecha y hora de envío de la actuación referida, por lo que se tendrá por realizada la notificación, una vez generado el acuse de recibo electrónico correspondiente y una vez que se precise fecha y hora en que las partes ingresaron al archivo electrónico.

Cabe referir que en la Revisión y Juicio de Amparo derivado del Juicio Contencioso Administrativo, en su modalidad de Línea, no es aplicable la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y, en ese caso, los documentos y archivos con que se cuenten será remitidos a Juzgados de Distrito o Colegiados de Circuito, según sea el caso.

b.2.3. Juicio en la Vía Sumaria:

El Juicio Sumario se regula en el Capítulo X de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, con el propósito principal de simplificar y agilizar el juicio contencioso administrativo al reducir plazos y trámites, ya que se trata de una simplificación del Juicio Contencioso Administrativo en lo tradicional.

Se tramita ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa o Sala competente, en un plazo de 30 días siguientes al en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada; no obstante, a pesar de presentarse vía sumaria una demanda y, no reunir los requisitos para ello, el Magistrado Instructor, deberá canalizarlo a la vía correspondiente, otorgando un plazo de 15 días para contestar la demanda.

La vía sumaria en el Juicio Contencioso Administrativo procede cuando el importe no exceda, al momento de la emisión la cuantía de 15 veces la Unidad de Medida y Actualización (UMA) vigente elevada al año sin incluir accesorios y, puede promoverse en contra de las resoluciones definitivas siguientes:

- En contra de alguno de los supuestos previstos en el artículo 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es decir, que se trate de *resoluciones definitivas* que no excedan de 15 veces la UMA al momento de la emisión; dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos por las que se fije en cantidad líquida un crédito fiscal; que únicamente impongan multas o sanciones, pecuniaria o restitutoria por infracción a las normas administrativas federales; las que exijan el pago de créditos fiscales, cuando el monto de los exigibles no exceda el importe citado; las que requieran el pago de una póliza o fianza o de una garantía que hubiere sido otorgada a favor de la Federación, de organismos fiscales autónomos o de otras entidades paraestatales de aquélla; las recaídas a un recurso administrativo.
- Cuando simultáneamente a la impugnación de las resoluciones antes referidas, se controvierta una regla administrativa de carácter general.

- Se trate de sanciones económicas en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos o de sanciones por responsabilidad resarcitoria a que se refiere el Capítulo II del Título de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- Se trate de multas por infracciones a las normas en materia de propiedad intelectual.
- Se trate de resoluciones que además de imponer una multa o sanción pecuniaria, incluyan alguna otra carga u obligación.
- El oferente de una prueba testimonial, no pueda presentar a las personas señaladas como testigos.

En contra la determinación de improcedencia de la vía sumaria, así como de la determinación provisional o definitiva de las medidas cautelares, procede el recurso de Reclamación ante la Sala Regional en que se encuentre radicado el juicio. Lo anterior, de conformidad con los artículos 58-3 y 58-9 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

En este sentido, la vía sumaria del Juicio Contencioso Administrativo es improcedente en los casos siguientes:

- Si no se encuentra en algún supuesto de los previstos en el artículo 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.
- Simultáneamente a la impugnación de una resolución se controvierta una regla administrativa de carácter general.
- Se trate de sanciones económicas en materia de responsabilidades administrativas.
- Se trate de multas por infracciones a normas de propiedad intelectual.
- Se trate de resoluciones que además de imponer una multa o sanción pecuniaria, incluyan otra carga u obligación.
- El oferente de la prueba testimonial, no pueda presentar a las personas señaladas como testigos.

Como se refirió anteriormente, una vez que se admite la demanda, se corre traslado para que la demandada conteste dentro de los 15 días; por lo que la demandante está en condiciones de ampliar la demanda dentro de los 5 días siguientes al en que surta efectos la notificación del acto por el que se tenga por contestada la demanda y la autoridad estará en condiciones de contestar la ampliación a la demanda dentro de un periodo de 5 días al en que surta efectos la notificación de traslado de la ampliación.

Por lo que respecta a las pruebas, éstas se desahogan a más tardar dentro de los 10 días antes al cierre de instrucción; mientras que los incidentes se promueven dentro de los 10 días siguientes a aquel en que surtió efectos la notificación la demanda o, en su caso, ampliación de la misma.

Es así que las partes tienen derecho a presentar los alegatos antes del cierre de instrucción y una vez integrado el expediente se darán 3 días para ello.

El cierre de instrucción ocurre a los 60 días después de presentada la demanda; sin embargo, en caso de no contar con la debida integración del expediente, se otorgan 10 días más a efecto de integrarlo debidamente.

Finalmente, la *Sentencia definitiva* reconoce la validez o, en caso contrario, declarar la nulidad de la resolución impugnada.

La sentencia definitiva queda firme cuando:

- No admita en su contra recurso o juicio.
- Admitiendo recurso o juicio, no fuera impugnada, o cuando, habiéndolo sido, el recurso o juicio de que se trate haya sido desechado o sobreseído o hubiere resultado infundado.
- Sea consentida expresamente por las partes o sus representantes legítimos.

De lo anterior, se aprecia que prácticamente, el Juicio Sumario , así como el Juicio en Línea, surgen como instrumentos para enfrentar el incremento desmedido de los juicios que se atienden en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y hacer así más ágil el desahogo de los juicios contenciosos administrativos, sin dejar de impartir la justicia adecuada conforme a derecho ya

que en un sistema de justicia como el mexicano, es indispensable garantizar el acceso a la justicia pronta y expedita, sin dilaciones ni tantos formalismos.; sin embargo y a pesar de las mejores intenciones de los legisladores, estas modalidades, si bien, son eficientes y ágiles, lo cierto es que sientan precedentes individuales y a pesar de la prontitud con la que se pudieran resolver, no existe una real economía procesal, obligando a las autoridades que resuelven a analizar cada caso de manera individual y utilizando recursos humanos y materiales para cada uno de los promoventes, pues carecen de la prerrogativas que proporcionan los juicios colectivos regulados en el Libro Quinto del Código Federal de Procedimientos Civiles y, en consecuencia, no se están proporcionando mayores opciones para que el Ombudsman fiscal proteja y defienda los derechos de los consumidores frente a actos de autoridad.

b.2.4. Juicio de Resolución Exclusiva de Fondo.

La nueva modalidad de Juicio de Resolución Exclusiva de Fondo se regula por el Capítulo XII de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo y se tramita ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, a petición del contribuyente (optativo), a través del cual se busca esclarecer y resolver exclusivamente el fondo de las controversias en materia tributaria, siendo características de éste la oralidad y la celeridad.

Es conocido por Salas Regionales Especializadas y procede contra resoluciones definitivas derivadas del ejercicio de las facultades de comprobación previstas en el artículo 42 fracciones I (revisiones de escritorio); II (visitas domiciliarias) y III revisiones electrónicas).

No obstante, a diferencia del Acuerdo Conclusivo que reviste las mismas causales de procedencia (sin límite en el monto), el Juicio de Resolución Exclusiva de Fondo, sólo procede contra liquidaciones de adeudos fiscales cuyo monto sea superior a 200 veces la UMA elevada al año y se consideran conceptos de impugnación de fondo los que se refieran al sujeto, objeto, base,

tasa o tarifa de las obligaciones revisadas, y, que se controviertan los supuestos siguientes:

La demanda en esta modalidad contiene lo siguiente:

- La manifestación expresa de optar por el juicio de resolución exclusiva de fondo.
- Expresión breve y concreta de la controversia de fondo que se plantea, así como el señalamiento expreso de la propuesta de la litis.
- Señalamiento del origen de la controversia, especificando si ésta deriva de la forma en que se apreciaron los hechos u omisiones revisados, de la interpretación o aplicación de las normas involucradas, de los efectos que se atribuyeron al incumplimiento total, parcial o extemporáneo, de los requisitos formales o de procedimiento que impactan o trasciendan al fondo de la controversia o si cualquiera de los supuestos anteriores son coincidentes.
- Los conceptos de impugnación que se hagan valer en cuanto al fondo del asunto, es decir, aquellos que referidos al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa de las obligaciones revisadas pretendan controvertir supuestos de hechos u omisiones calificadas en la resolución impugnada como constitutivos de incumplimiento de las obligaciones revisadas; la aplicación o interpretación de las normas involucradas; los efectos que haya atribuido la autoridad emisora al incumplimiento total o parcial de requisitos formales o de procedimientos que impacten o trasciendan al fondo de la controversia; la valoración o falta de apreciación de las pruebas relacionadas con los supuestos antes mencionados. Ello de conformidad de lo establecido en el artículo 58-17 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Cabe señalar que si el Magistrado instructor detecta que los conceptos de impugnación planteados en la demanda incluyen argumentos de forma o de procedimiento, éstos se tienen por no formulados y únicamente se atenderán los argumentos que versen sobre la verdad material de la controversia. Asimismo, si la demanda sólo plantea conceptos de impugnación de forma o de procedimiento,

se remitirá a la Oficialía de Partes Común para su ingreso como juicio ordinario tradicional, considerando la fecha de presentación de la demanda.

Es preciso referir que este Juicio es improcedente cuando se haya interpuesto recurso administrativo en contra de la resolución definitiva, en los casos en que el recurso sea desechado, sobreseído o se tenga por no presentado; así mismo es improcedente cuando la demanda se promueva en términos del artículo 16 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Admitida la demanda en esta nueva vía, se ordena suspender de plano la ejecución del acto impugnado, sin necesidad de que el demandante garantice el interés fiscal, teniendo dicha suspensión durabilidad hasta que se dicte la resolución que ponga fin al juicio. Existe la posibilidad de ampliar la demanda cuando se actualicen cuestiones no conocidas por el actor, en un término de 10 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del auto que tenga por presentada la contestación.

De conformidad con el artículo 58-24 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en el Juicio de Resolución Exclusiva de Fondo, son admisibles únicamente las pruebas que hayan sido ofrecidas y exhibidas en::

- El procedimiento de comprobación del que derive el acto impugnado.
- El procedimiento de Acuerdos Conclusivos regulado en el Código Fiscal de la Federación, o
- El Recurso administrativo correspondiente.

Por lo que respecta a los peritos que rindieron dictámenes, el Magistrado Instructor podrá citarlos, a fin de que en una audiencia especial, se desahoguen de forma oral, las preguntas que les formule y podrá designar a un perito tercero en discordia cuando a su juicio ninguno de los dictámenes le resulte convincente; al respecto, las partes podrán en audiencia ampliar el cuestionario y formular repreguntas al perito.

Es así que una vez recibida la contestación a la demanda o a su ampliación (que siguen siendo por escrito), se cita a las partes para comparecer en Audiencia de

Fijación de Litis, la cual se desahoga de manera oral y ante la presencia del Magistrado Instructor.

Una vez celebrada la audiencia de fijación de litis, así como desahogadas las pruebas procedentes y formulados los alegatos correspondientes, quedará cerrada la instrucción del juicio de resolución exclusiva de fondo, sin necesidad de declaración expresa, para comenzar a computarse los plazos para dictar sentencia.

Es preciso mencionar que en caso de no asistir a la audiencia de fijación de litis, se entenderán como consentidos los términos en que la Litis quedó fijada y no se podrán formular alegatos posteriormente.

En esta modalidad, las partes tienen la posibilidad de solicitar audiencia privada con el Magistrado Instructor, la cual se celebra con la presencia de la contraparte.

En este contexto, atendiendo a lo señalado por el artículo 58-28 de la Ley antes citada, La sentencia definitiva podrá:

- Reconocer la validez de la resolución impugnada.
- Declarar la nulidad de la resolución impugnada.
- Modificar la cuantía de la resolución administrativa impugnada.
- Reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa.
- Otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados.

Este juicio, reviste diversas desventajas, entre las cuales se puntualizan, entre otros, el no poder garantizar el interés fiscal, así como la oralidad de la litis con reducción de plazos, sin dejar de considerar que únicamente resuelve problemas de fondo y no así del procedimiento judicial, lo cual sin duda, limita la defensa legal.

Resulta interesante referir que ante el desechamiento de la demanda del Juicio Exclusivo de Fondo, procede el Recurso de *Reclamación*, contemplado en el artículo 59 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y, en contra de las sentencias dictadas, si estas no favorecen a la autoridad

demandada, procede el recurso de Revisión previsto en el artículo 63 del mismo ordenamiento legal.

Ante la detallada explicación de cada una de las modalidades del Juicio Contencioso Administrativo, se concluye que con la sentencia emitida en cualquiera de las mismas, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en su plena jurisdicción, se convierte en garante de la legalidad, privando de los efectos jurídicos a los actos emitidos por las autoridades, en afectación a las normas aplicables; lo cual sin duda ha significado para quien acude a los mismos, la posibilidad de hacer valer la defensa de sus derechos vulnerados; sin embargo, las desventajas de estas modalidades radican en que únicamente representa a quien las promueve, los efectos generados en cada resolución benefician o perjudican a las partes en el juicio; por ello, cualquiera de estas modalidades carecen de las ventajas que revisten a los juicios de acciones colectivas, es decir, carecen de generar en beneficio del estado y de los promoventes, la economía procesal que permita la representación colectiva en un solo juicio, así como los efectos erga omnes en beneficio de quien decida adherirse a la demanda correspondiente en la defensa y protección de sus derechos.

En este sentido, los juicios de naturaleza colectiva regulados en el Libro Quinto del Código Federal de Procedimientos Civiles continúan siendo los mecanismos más idóneos, a través de los cuales se obtiene la mayor protección y defensa de derechos vulnerados.

b.3) Juicio de Garantías

El Juicio de Garantías es un medio de control de la constitucionalidad cuyo objetivo es proteger frente a normas generales, actos u omisiones que violen derechos humanos reconocidos, valiéndose para ello de las garantías otorgadas para su protección en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tratados internacionales de los que México sea parte.

En términos del artículo 1 de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Juicio de

Garantías tiene por objeto resolver controversias que se susciten en los casos siguientes:

“Artículo 1. ...

I. Por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;

II. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencias del Distrito Federal, siempre y cuando se violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y

III. Por normas generales, actos u omisiones de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal, que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal, siempre y cuando se violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

...”

El Juicio de Amparo protege a las personas frente a normas generales, actos u omisiones cometidos por los poderes públicos o particulares en los casos señalados en la Ley. En este sentido, el párrafo segundo de la fracción II del artículo 5 de dicho ordenamiento, señala que para los efectos de la Ley de Amparo, los particulares tienen la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad que afecten derechos y cuyas funciones estén determinadas por una norma general.

En términos de los artículos 2, 107 y 170 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Juicio de Amparo, se puede tramitar de manera Directa o Indirecta.

Asimismo, el artículo 5 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las *partes* en un Juicio de Garantías son las siguientes::

- Quejoso: Titular del derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo.
- Autoridad Responsable: La que ordena, dicta, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria.

El particular es autoridad responsable de actos equivalentes a los de la autoridad.

- Tercero Interesado: Aquella persona que haya gestionado el acto reclamado o tenga interés jurídico en que subsista.

El Juicio de Amparo, a raíz de la Nueva Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013, contempla al amparo colectivo, el cual protege jurisdiccionalmente derechos humanos, garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como por actos u omisiones por parte de poderes públicos o de particulares.

Si bien, el Juicio de Amparo, reviste las características que lo identifican procesalmente como el Juicio de Garantías, regulado en la Ley de Amparo y, en la cual se establecen los mecanismos procedimentales para la promoción, temporalidad, partes del mismo, causas de improcedencia, de sobreseimiento, resoluciones y demás etapas, es preciso destacar que éste, reviste las particularidades de protección que podrían abordarse en los juicios de acciones colectivas; sin embargo, en términos de lo establecido en el artículo 73 de dicha Ley, las sentencias pronunciadas en los juicios de amparo se ocupan únicamente de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubieran solicitado, amparándolos y protegiéndolos sobre el caso especial del cual verse la demanda.

Lo anterior, frente a los juicios de acciones colectivas, limita notablemente al Juicio de Amparo, ya que si bien es cierto que cualquier persona está en posibilidades de interponer la acción expedita del juicio de amparo, en contra de actos u omisiones de autoridades o de particulares, siempre y cuando no exista otro medio judicial más idóneo, también es cierto que frente a las ventajas de adhesión, de economía procesal y de efectos erga omnes que revisten a las acciones colectivas reguladas por el Libro Quinto del Código Federal de Procedimientos Civiles, el Juicio de Amparo Colectivo se encuentra notablemente limitado.

Aunado a las anteriores desventajas, la Ley de Amparo no regula en estricto sentido un procedimiento concreto para los Juicios de Amparo Colectivos, es

decir, se recurre a la misma Ley y al Código Federal de Procedimientos Civiles en lo que al procedimiento de estos se refiere y, ante la carencia del mismo, “el juzgador debe interpretar las normas y los hechos de forma compatible con los principios y objetivos de los procedimientos colectivos, en aras de proteger y tutelar el interés general y los derechos e intereses colectivos, es decir, los juzgadores deben propiciar que estos procedimientos sean cada vez más ágiles, sencillos y flexibles en aras de que las pretensiones de la colectividad gocen de un efectivo acceso a la justicia”.⁴⁹

Al respecto, el procedimiento en el Juicio de Garantías, es el siguiente:

Los promoventes pueden ser:

- La persona física o moral a quien afecte la norma general o el acto reclamado.
- El quejoso por sí, por su representante legal o por su apoderado, o por cualquier persona cuando la ley lo permita, en términos del artículo 6 de la Ley de Amparo.
- La Federación, los Estados, la Ciudad de México, los municipios o cualquier persona moral pública puede solicitar amparo por conducto de los servidores públicos o representantes que señalen las disposiciones aplicables.
- El menor de edad, persona con discapacidad o mayor sujeto a interdicción por sí, o por cualquier persona en su nombre sin la intervención de su legítimo representante cuando éste se halle ausente, se ignore quién sea, esté impedido o se negare a promoverlo, en términos del artículo 8 de la Ley de Amparo.
- Las autoridades responsables por sus representadas, por sus delegados.
- El Presidente de la República por medio del Consejero Jurídico, Fiscal General de la República o, por secretarios de estado.
- Los órganos legislativos federales, de los Estados y de la Ciudad de México, así como los gobernadores y jefes de gobierno de éstos, procuradores General de la República y de las entidades federativas, titulares de las dependencias de la administración pública federal, estatales o municipales, podrán hacerlo a

⁴⁹ TREJO Orduña, José Juan. *El Amparo Colectivo en México*. Biblioteca Jurídica Virtual. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. 2017. Pág. 267.

través de los servidores públicos a quienes las leyes y los reglamentos que las rigen otorguen esa atribución o bien por conducto de los titulares de sus respectivas oficinas de asuntos jurídicos.

En términos del artículo 17 de la Ley de Amparo, el plazo para presentar la demanda de amparo es de 15 días y en casos excepcionales de 30 días (reclamo de norma auto aplicativa o procedimiento de extradición); de sentencia definitiva condenatoria en un proceso penal (hasta 8 años); contra actos que tengan o puedan tener efectos de privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios (7 años); el acto implique peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, desaparición forzada de personas o algunos de los prohibidos en el artículo 22 Constitucional, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales (en cualquier tiempo).

Son *competentes* para conocer del Juicio de Amparo, en términos del artículo 33 de la Ley de Amparo:

- La Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando de manera oficiosa o a solicitud del Fiscal General de la República, se ejerza la facultad de atracción para conocer de un amparo directo que corresponda resolver a los tribunales colegiados de circuito, cuando por su interés y trascendencia lo ameriten.
- Tribunales Colegiados de Circuito, los cuales conocen de juicios de amparo directo, de acuerdo a la residencia de la autoridad que haya dictado el acto reclamado y, en su caso, atendiendo a la especialización de la materia.
- Tribunales Unitarios de Circuito, los cuales conocen de amparo indirecto, promovidos contra actos de otros tribunales de la misma naturaleza.
- Juzgados de Distrito, los cuales conocen de amparo indirecto; de demandas que se promuevan contra actos de un juez de distrito, otro del mismo distrito y especialización en su caso.
- Órganos jurisdiccionales de los poderes judiciales de los Estados y de la Ciudad de México.

Es, por otra parte *Improcedente*, en contra de:

- Adiciones o reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; del Consejo de la Judicatura Federal.
- Resoluciones dictadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Resoluciones de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales, la Ley ordinaria conceda algún recurso o medio de defensa dentro del procedimiento por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas.
- Actos del Congreso de la Unión, Comisión Permanente.
- Resoluciones de Tribunales Colegiados de Circuito, de juicio político, suspensión o remoción de funcionarios; dictadas en juicios de amparo.
- Normas generales sobre los que la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya emitido declaratoria general de inconstitucionalidad.
- Actos que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del quejoso.
- Actos consentidos o manifestaciones de voluntad.
- Actos consumados de modo irreparable.
- Actos emanados de un procedimiento judicial administrativo por cambio de situación jurídica.
- Persona ajena al procedimiento.
- Cuando cese el efecto del acto reclamado.

Habrán causas de *sobreseimiento*, cuando:

- El quejoso desista de la demanda o no la ratifique.
- El quejoso no acredite, sin causa razonable, haber entregado edictos para su publicación.
- El quejoso muera durante el juicio, si el acto solo afecta a su persona.
- No existe acto reclamado.
- Durante el juicio se advierta o sobrevenga alguna causal de improcedencia.

La sentencia debe contener:

- Fijación clara y precisa del acto reclamado.
- El análisis sistemático de todos los conceptos de violación o en su caso de todos los agravios.
- La valoración de las pruebas admitidas y desahogadas en el juicio.
- Las consideraciones y fundamentos legales en que se apoya para conceder, negar o sobreseer.
- Los efectos o medidas en que se traduce la concesión de amparo
- Los puntos resolutivos en los que se exprese el acto, norma u omisión por el que se conceda, niegue o sobresea el amparo.
- Cuando el acto reclamado sea una norma general, la sentencia deberá determinar si es constitucional, o si debe considerarse inconstitucional.

En el último considerando de la sentencia que conceda el amparo, el juzgador deberá determinar con precisión los efectos del mismo, especificando las medidas que las autoridades o particulares deban adoptar para asegurar su estricto cumplimiento y la restitución del quejoso en el goce del derecho.

Los *efectos de la concesión del amparo*, son los siguientes:

- Restituir al quejoso en el pleno goce del derecho violado.
- Obligar a la autoridad responsable a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que el mismo exija.
- En declaraciones de inconstitucionalidad, los efectos se extenderán a todas aquellas normas y actos cuya validez dependa de la propia norma invalidada. Dichos efectos se traducirán en la inaplicación únicamente respecto del quejoso.
- Cuando el efecto de la sentencia sea la libertad del quejoso, ésta se decretará bajo las medidas de aseguramiento que le órgano jurisdiccional estime necesarias, a fin de que el quejoso no evada la acción de justicia.

En el Juicio de Amparo, se admiten los recursos de Revisión, Queja y tratándose del cumplimiento de sentencia, el de Reclamación.

La *Revisión* procede en contra de:

- a) En amparo indirecto en contra de las resoluciones siguientes:
 - Las que concedan o nieguen la suspensión definitiva, en su caso, deberán impugnarse los acuerdos pronunciados en la audiencia incidental.
 - Las que modifiquen o revoquen el acuerdo que concede o niegue la suspensión definitiva, o las que nieguen la revocación o modificación de esos autos, en su caso, deberán impugnarse los acuerdos pronunciados en la audiencia correspondiente.
 - Las que decidan el incidente de reposición de constancia de autos.
 - Las que declaren sobreseimiento fuera de audiencia constitucional.
 - Las sentencias dictadas en la audiencia constitucional en su caso, deberán impugnarse los acuerdos pronunciados en la propia audiencia.
- b) En Amparo Directo procede en contra de sentencias que resuelvan sobre constitucionalidad de normas generales que establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de acuerdos generales de plano.

La *Queja* procede:

- a) En *Amparo Indirecto* en contra de resoluciones que:
 - Admitan total o parcialmente; que desechen o tengan por no presentada una demanda de amparo.
 - Las que concedan o nieguen suspensión de plano o provisional.
 - Reconozcan o nieguen el tercero interesado.
 - Las que no admitan el recurso de revisión.
 - Las que decidan el incidente de reclamación de daños y perjuicios.
 - Las que resuelvan incidente en exceso o defecto.

b) En *Amparo Directo* cuando:

- Se omite tramitar la demanda de amparo.
- No provea suspensión dentro del plazo legal; rehuse admisión de fianzas, contrafianzas.
- Contra resolución que decida el incidente de reclamación de daños y perjuicios.
- Cuando se niegue al quejoso libertad caucional.

Se interpone, de conformidad con el artículo 98 de la Ley de Amparo, en el plazo de 2 días hábiles, cuando se trate de suspensión de plano o provisional y, en cualquier tiempo cuando se omita tramitar la demanda de amparo; ante el órgano jurisdiccional que conozca del juicio de amparo y cuando se trate de actos de autoridad responsable, el recurso deberá plantearse ante el órgano jurisdiccional de amparo que deba conocer o haya conocido del juicio expresando los agravios que cause la resolución emitida.

La *Reclamación* procede contra acuerdos de trámite dictados por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o por los Presidentes de sus salas o de los tribunales colegiados de circuito y se puede interponer por cualquiera de las partes y tiene como finalidad dejar sin efectos el acuerdo recurrido, obligando al presidente que lo hubiera emitido a dictar el que corresponda.

La parte que obtuvo resolución favorable en el juicio de amparo puede adherirse a la revisión interpuesta por otra de las partes dentro del plazo de 5 días, contados a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación de la admisión del recurso, expresando los agravios correspondientes, la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste.

Si bien el Juicio de Amparo se trata de un medio de defensa per se de control constitucional, la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, en la defensa de los derechos de los contribuyentes, es titular legítimo en el juicio de amparo colectivo; sin embargo, por lo expuesto anteriormente, promueve dicho medio de defensa para defender los derechos sólo de un grupo de contribuyentes afectados

por actos u omisiones de autoridades fiscales federales, por supuesto, sin los efectos de una acción colectiva.

En consecuencia, la elaboración, presentación y seguimiento de los mecanismos de defensa, consistentes en los recursos administrativos, juicios de nulidad y/o juicios de amparo necesarios de promover, ya descritos conlleva a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente a la loable misión de defender, protege y promocionar los derechos fundamentales de los contribuyentes conforme a las obligaciones básicas que tiene el Estado Mexicano, en sus facultades más amplias para combatir las violaciones a los derechos en materia tributaria; sin embargo, en esta defensa y protección ese Ombudsman Fiscal, actualmente no tiene el alcance de las prerrogativas que arroja el ejercicio de las acciones colectivas, privándose así, a los contribuyentes de las mismas, entre las cuales se encuentran, el propiciar medidas inhibitorias sucesivas de afectación a derechos, de la economía procesal necesaria ante la realidad de recortes presupuestales y de recursos humanos, así como los efectos erga omnes que benefician incluso a quien decida adherirse a una demanda iniciada e incluso un año después de resolución emitida como se apreciará en el siguiente capítulo.

Capítulo IV
Del Proceso legal denominado de las acciones colectivas

Capítulo IV

Del Proceso legal denominado de las acciones colectivas.

La figura de las Acciones Colectivas se fundamenta en el actual cuarto párrafo del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; mientras que su procedimiento se regula por el Libro Quinto del Código Federal de Procedimientos Civiles, el cual abarca del artículo 578 al 626.

Como ya se mencionó, esta herramienta jurídica ha demostrado históricamente ser de gran utilidad en la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos ante Tribunales de la Federación, así como en el resarcimiento de dichos daños.

También se ha hecho referencia a que actualmente sólo se ejercen en materias de consumo de bienes o servicios públicos o privados y medio ambiente, dejando desprotegida a la materia relativa a los derechos de los contribuyentes, a pesar de que los mismos se regulan en Tratados Internacionales y Leyes Secundarias.

El presente capítulo aborda detalladamente, las características que hacen de los juicios de “acciones colectivas” la herramienta vanguardista e idónea para los contribuyentes, toda vez que no sólo se enfoca en la defensa y protección de los derechos de los ciudadanos, también busca que dicha afectación le sea resarcida.

Para ello, será necesario, primeramente comprender la diferencia entre una acción legal tradicional individualista y una enfocada a la acción colectiva, como se explicará a continuación.

a) Diferencia entre una acción individual y una acción colectiva

En términos generales, el análisis entre una acción individual y una acción de naturaleza colectiva, arroja muy marcadas diferencias, entre las cuales destacamos de mayor trascendencia, las siguientes:

En principio, una acción individual, parte de las circunstancias particulares de un caso en concreto y de la postura y posición que asume un particular como

accionante en un proceso; mientras que por otra parte, una acción colectiva surge de la estandarización de pautas de un grupo de accionantes.

En la acción individual el accionante elige su jurisdicción, su vía legal, incluso su modalidad, solicitando las pretensiones que estime idóneas de conformidad con sus propios intereses y alcances; mientras que en una acción colectiva, por cuestiones de adhesión a la demanda, los afectados, independientemente de la entidad federativa en la que se encuentren, se sujetan a la jurisdicción que proceda de conformidad con los criterios que las leyes aplicables determinen, ajustándose a las pretensiones que, de conformidad con el mayor número de representados se identifiquen en circunstancias de hecho y derecho, se establezcan en la demanda.

En este sentido, mientras los juicios individuales tutelan derechos individuales, las acciones colectivas tutelan pretensiones de una colectividad de personas (sentido estricto y difusas), pero también la defensa de pretensiones individuales cuya titularidad corresponda a un grupo de personas (individuales homogéneas).

Lo anteriormente expuesto, significa que la protección que ofrece una acción individual se reduce a la protección individual de derechos; mientras que la acción colectiva es supraindividual, ofrece protección de los derechos individuales lesionados, sin que se limite también la defensa y protección de los derechos colectivos, toda vez que aún en un proceso colectivo, se pueden reclamar derechos individuales. Asimismo, “al centralizar procedimientos jurisdiccionales en uno o pocos...se tiende a evitar la multiplicación de litigios que de otra forma versarían sobre hechos sustancialmente similares”⁵⁰, por lo que los efectos de la sentencia que derive de promover una acción colectiva extiende sus beneficios a todos aquellos que integran el grupo, a pesar de que no hayan sido parte del proceso o no hayan participado efectivamente en éste.

⁵⁰ RIVERA PEDROZA, Abel, at el. *Acciones Colectivas. Incidencia de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la Reivindicación de los Derechos*. Editorial IMEXARTEC INDESOL. México. Diciembre 2012. Pág. 57.

En este tenor, los miembros de la colectividad, incluso con residencia en cualquier parte del territorio nacional, que se consideren afectados en sus derechos y patrimonio por las mismas causales y en contra del mismo demandado, aun cuando no hayan sido incluidos en la demanda, puedan adherirse a la acción de que se trate durante la sustanciación del proceso y hasta 18 meses posteriores a que la sentencia haya causado estado o, en su caso, el convenio judicial adquiera calidad de cosa juzgada.

Es así que los juicios individuales se regulan por un procedimiento en el cual se emite una sentencia que, si bien crea determinados criterios y precedentes, éstos solo benefician a quien promovió el juicio individual; mientras que en una acción colectiva en una primera etapa se declara la responsabilidad y daño causado y, en una segunda etapa conocida como resarcitoria se puede adherir a la demanda, cualquier persona que estime afectados sus derechos, no importando en qué entidad federativa se encuentre.

En un juicio individual, promueve quien tiene el interés jurídico autorizando para oír y recibir notificaciones; mientras que en una acción colectiva, se requiere de legitimación activa para promover, en términos del Libro Quinto del Código Federal de Procedimientos Civiles.

En este sentido, el tema de legitimación para ejercer una acción colectiva, es de suma importancia, toda vez que se debe contar con ésta de conformidad con el artículo 585 del Código Federal de Procedimientos Civiles, el cual señala:

“Artículo 585.- Tienen legitimación activa para ejercitar las acciones colectivas:

- I. La Procuraduría Federal del Consumidor, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros y la Comisión Federal de Competencia;
- II. El representante común de la colectividad conformada por al menos treinta miembros;
- III. Las asociaciones civiles sin fines de lucro legalmente constituidas al menos un año previo al momento de presentar la acción, cuyo objeto social incluya la promoción o defensa de los derechos e intereses de la materia de que se trate y que cumplan con los requisitos establecidos en este Código, y
- IV. El Procurador General de la República”, actualmente Fiscal General de la República.

Por lo anterior, es de destacar que mientras un juicio individual se promueve ejerciendo el derecho para ello, en un juicio de naturaleza colectiva se debe tener en cuenta, que el asunto revista las características siguientes:

- Se trate de actos que dañen al demandante en sus derechos y en las materias contempladas en el Libro Quinto del Código Federal de Procedimientos Civiles.
- Verse sobre cuestiones comunes de hecho o de derecho entre los miembros de la colectividad de que se trate.
- Existan al menos 30 miembros de la colectividad.
- Exista coincidencia entre el objeto de la acción ejercitada y la afectación sufrida,
- Que la materia de la Litis no haya sido objeto de cosa juzgada en procesos previos.
- Que no haya prescrito la acción.
- Que exista litispendencia entre el mismo tipo de acciones, en cuyo caso procederá la acumulación en términos del Código Federal de Procedimientos Civiles.
- Que los miembros de la colectividad hayan otorgado su consentimiento.
- Que la representación cumpla con los requisitos previstos en el Código Federal de Procedimientos Civiles.
- Las demás que determinen las leyes especiales aplicables.

Así, en la segunda etapa, conocida como *resarcitoria*, los afectados que hayan obtenido sentencia favorable, podrán, mediante el incidente correspondiente, acreditar el daño individual que se les ocasionó en perjuicio del patrimonio del demandante o representado, obteniendo el resarcimiento económico acreditado por cada afectado.

A continuación se aprecia un cuadro comparativo que permite identificar las diferencias entre una acción colectiva, en términos del Libro Quinto del Código Federal de Procedimientos Civiles y una acción individual tradicional.

ACCION COLECTIVA	ACCION INDIVIDUAL
<p>Las asociaciones, organismos, órganos, representantes comunes pueden interponer acciones colectivas sin perjuicio de la legitimación de los perjudicados.</p> <p>Los promoventes pueden ser la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, la Comisión Federal de Competencia, el Procurador General de la República, las Asociaciones Civiles sin lucro constituidas al menos un año previo al momento de presentar una acción y el representante común de una colectividad conformada por lo menos de 30 miembros.</p>	Solo puede promoverla el perjudicado.
Tutelan derechos o intereses transindividuales, es decir, derechos o intereses difusos, colectivos e individuales de incidencia colectiva.	Tutelan derechos individuales
Se requieren al menos 30 miembros de la colectividad	Se requiere solo la voluntad del perjudicado.
Pueden acceder a la justicia un mayor número de afectados en un solo juicio	Solo se beneficia quien promueve.
Se obtiene economía procesal y económica, a diferencia de un juicio individual.	Las cargas de trabajo para juzgadores y abogados son por cada juicio.
Se obtienen sentencias judiciales erga omnes, es decir, con efectos generales que benefician a toda la sociedad afectada por el mismo hecho, mediante la promoción del incidente de liquidación respectivo, en el cual cada representado acreditará su afectación.	Se obtiene sentencia individual que solo beneficia al promovente y niega la posibilidad de adherirse a ella.
No prejuzga la acción individual	Prejuzga la acción individual
Los demandados tienen mayor cuidado en sus actuaciones, toda vez que corren el riesgo de que a nivel nacional quien resulte afectado por éstas, se adhieran a una demanda colectiva, generándoles resarcimientos de daño muy elevados.	No existe la posibilidad de adhesión a la demanda, por lo tanto, hay pocas posibilidades de que los demandados modifiquen las políticas de acción y actividades.
Sentencia consistente en reparación del daño a restituir las cosas al estado que guardaban antes de la afectación, de ser posible; abstenerse de realizar determinadas acciones; cubrir y resarcir daños en forma individual, etc, con efecto erga omnes.	Sentencia para cubrir y resarcir daños a quien promovió la demanda.
Medidas cautelares en virtud del riesgo presentado o del que probablemente se cause a criterio del juzgador, de conformidad con lo que se solicite en la demanda.	Medidas cautelares a criterio del juzgador de conformidad con lo que se solicite en la demanda.
Se cuenta con un Fondo de administración del Consejo de Judicatura Federal para concentrar recursos provenientes de	No se cuenta con Fondo.

sentencias derivadas de acciones colectivas difusas.	
Cada parte cubre sus gastos y costas y honorarios.	El juez condena al pago de gastos, costas y honorarios.

Puede afirmarse entonces que, a diferencia de los objetivos de los juicios individuales, los objetivos de las acciones colectivas, no solo son vanguardistas en el Sistema Jurídico Mexicano, sino que además son de gran beneficio en diversos aspectos; incluso la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al hacer pública la parte del proyecto de la sentencia del Juicio de Amparo Directo 8/2020, se ha pronunciado al respecto, al considerar que las acciones colectivas se destacan por las razones siguientes:

- 1) “Proporcionan economía procesal y eficiencia al sistema jurídico y permiten que diversas acciones individuales destinadas a hacer exigibles los mismos tipos de derechos en una controversia, sean sustituidas en una única acción, por lo que ahorran tiempo y recursos materiales en general, no sólo para la colectividad afectada y su contraparte, sino también para las instituciones encargadas de la impartición de justicia.
- 2) Garantizan el acceso a la justicia y brindan seguridad jurídica, ya que al ser una vía de acceso efectivo a la justicia a pretensiones que individualmente, apenas podrían ser tuteladas por los órganos jurisdiccionales en relación con los reclamos de bajo valor económico, cuya cuantía hace incosteable su litigio individual, permiten a los particulares enfrentar de mejor forma el desproporcionado poder económico de los grandes consorcios o prestadores de servicios, colocando en una situación de igualdad a las partes y protegiendo los intereses de personas que carecen de los medios necesarios para hacer valer sus derechos en juicio”.⁵¹

Puede afirmarse que de la experiencia reflejada en el Sistema Jurídico Mexicano, adicionalmente:

⁵¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Segundo Tribunal Unitario del Tercer Circuito. *Amparo Directo 8/2020*. Ponente Ministra Norma Lucía Piña Hernández. México. 2020.

- 3) Brindan seguridad jurídica, de manera uniforme, a una colectividad ya que al obtener una sentencia conclusiva de diversos procedimientos colectivos brinda estatus al grupo frente a un hecho, situación que no sería posible en cada individuo.
- 4) Generar en la sociedad un afecto disuasivo ante abusos cuando se obtiene una sentencia favorable, se desincentivan prácticas masivas ilícitas de agentes económicos, toda vez que al ser éstas combatidas de manera colectiva.

En este contexto, como todo juicio, reviste sus muy particulares formalidades, las cuales se detallan a continuación.

b) Formalidades de las acciones colectivas

El Código Federal de Procedimientos Civiles establece que las acciones colectivas se promueven ante Tribunales Federales (Juzgados de Distrito), con la representación de una colectividad conformada por al menos 30 miembros y, cuya finalidad se enfoca en la búsqueda de tutelar las pretensiones que correspondan a una colectividad (acciones en sentido estricto y difusas), así como también para defender pretensiones individuales cuya titularidad corresponda a un grupo de personas (acciones individuales homogéneas).

Lo anterior, bajo el esquema limitado de que dichos juicios versen en las materias de consumo de bienes o servicios y del medio ambiente.

En ese tenor, las acciones colectivas se clasifican de la manera siguiente:

- *Acción Difusa*: Es aquella de naturaleza indivisible enfocada a tutelar derechos e intereses difuso de una colectividad indeterminada para reclamar la reparación del daño causado a la colectividad, restituyendo las cosas al estado que guardaban antes de la afectación o, en su caso, al cumplimiento sustituto de acuerdo a la afectación de los derechos e intereses de la colectividad, sin que exista vínculo jurídico alguno entre dicha colectividad y el demandado.

- *Acción Colectiva en sentido estricto*: Es aquella de naturaleza indivisible que tutela derechos e intereses colectivos de una colectividad determinada o determinable con base en circunstancias comunes, con el objeto de reclamar la reparación del daño causado consistente en la realización de una o más acciones o abstenerse de realizarlas, así como a cubrir los gastos en forma individual a los miembros del grupo y que deriva de un vínculo jurídico común existente por mandato de ley entre la colectividad y el demandado.
- *Acción individual homogénea*: Es aquella de naturaleza divisible que tutela derechos e intereses individuales de incidencia colectiva para proteger derechos e intereses individuales de incidencia colectiva de individuos agrupados con base en circunstancias comunes para reclamar de un tercero el cumplimiento forzoso de un contrato o su rescisión con sus consecuencias y efectos legales correspondientes.

Lo anterior resulta trascendente, toda vez que los distintos tipos de acciones colectivas a ejercer, abordan no sólo la protección y defensa de índole individual, sino también colectivo, protegiéndolos en las modalidades de difusos, determinados o determinables, así como los individuales homogéneos, generando que con su ejercicio se obtengan resoluciones de mayor justiciabilidad de la tutela efectiva, en derechos consagrados en diversos documentos de carácter internacional, “tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, artículo 10; el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos de 1950; la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 2000, artículo 47; la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre de 1948, artículo XVIII; y la Convención Americana sobre los Derechos Humanos de 1969, artículo 8.1.”⁵²

Para mayor comprensión se adjunta cuadro de clasificación:⁵³

⁵² Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. *Acciones Colectivas: Reflexiones en torno a la necesidad en materia tributaria. Serie de Cuadernos de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente*. Número XVII. México. Diciembre 2015. Pág. 7.

⁵³ Ídem Pág. 24.

“TIPO DE ACCIÓN	DERECHOS TUTELADOS	TITULAR	OBJETO	SENTENCIA
Difusa	Derechos e intereses difuso	Colectividad indeterminada	Reparación del daño sin necesidad de un vínculo entre quienes la promueven. Las ganancias de este tipo de demanda se destinan al Fondo del Consejo de la Judicatura Federal para el fomento de la investigación y difusión relacionada con las acciones y derechos colectivos.	Restituir las cosas al estado en que se encontraban antes del daño ocasionado. De ser imposible lo anterior, el cumplimiento sustituto.
Colectiva	Derechos e intereses colectivos	Colectividad determinada con base en circunstancias comunes	Reparación del daño y cobertura de los mismos de manera individual.	Cobertura individual de daños mediante el incidente de liquidación en el cual se acredite la afectación y daño sufrido.
Individual homogénea	Derechos e intereses individuales de incidencia colectiva	Individuos agrupados con base en circunstancias comunes	Cumplimiento forzoso o rescisión de un contrato con las consecuencias y efectos legales correspondientes.	Cobertura individual de daños mediante el incidente de liquidación en el cual se acredite la afectación y daño sufrido.”

Es así que en el ejercicio de los juicios de naturaleza colectiva, será necesario contar con la legitimación activa que establece el Código Federal de Procedimientos Civiles, por lo que los legitimados para promover este tipo de demandas, actualmente son: la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, la Comisión Federal de Competencia, el representante común de la colectividad, las asociaciones civiles sin fines de lucro legalmente constituidas al menos un año al momento de presentar la acción, cuyo objeto social incluya la promoción o defensa de los derechos e intereses de la materia de que se trate y el Fiscal General de la República.

Por lo que respecta a los requisitos para que asociaciones civiles estén legitimadas para representar a una colectividad, es necesario mencionar que éstas deberán estar registradas ante el Consejo de la Judicatura Federal.

Sin duda, los aspectos que revisten la figura jurídica de la acción colectiva conllevan a que como resultado de un juicio de esta naturaleza se obtengan sentencias que resuelven la controversia planteada y, de ser favorable para los actores, la colectividad afectada podrá, de manera individual o colectiva, promover el correspondiente incidente de liquidación dentro del año calendario siguiente al que la sentencia cause ejecutoria.

Cabe referir que el procedimiento de un juicio de acción colectiva contempla la posibilidad de que incluso sin llegar necesariamente a una resolución, existe la posibilidad para que las partes suscriban un convenio judicial auxiliándose, en su caso, de los expertos que se consideren idóneos.

De ser esta última la opción elegida por las partes, el juez de oficio revisará que el convenio a suscribir proceda legalmente y que los intereses de la colectividad de que se trate estén debidamente protegidos en el mismo; de ser el caso, el convenio suscrito, se eleva a cosa juzgada, de conformidad con lo establecido en el artículo 595 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

c) Procedimiento

Como se ha expuesto, el procedimiento correspondiente a los juicios denominados acciones colectivas, se regula en el Libro Quinto del Código Federal de Procedimientos Civiles, cuyo contenido, tratando dar continuidad, se desglosa de la manera siguiente:

Legitimación: La legitimación activa es un elemento esencial que presupone o implica la necesidad de que una demanda sea presentada por quien tiene la titularidad del derecho que se reclama, esto es, que la acción necesariamente debe ser entablada por aquella persona que la ley considera como

particularmente idónea para estimular en el caso concreto la función jurisdiccional, las cuales han sido mencionadas anteriormente.

En este sentido, quien promueve una demanda en un juicio colectivo debe cuidar y limitarse de no hacerlo de manera frívola o temeraria; así como con fines de lucro, electorales, proselitistas, de competencia desleal o especulativos, por lo que además no deberá conducirse con impericia, mala fe o negligencia.

Presentación de demanda: El Libro Quinto del Código Federal de Procedimientos Civiles, en su artículo 587 señala que la demanda de acción colectiva debe contener los requisitos siguientes:

- El tribunal ante el cual se promueve.
- El nombre del representante legal, señalando los documentos con los que acredite su personalidad.
- En el caso de las acciones colectivas en sentido estricto y las individuales homogéneas, los nombres y consentimiento de los miembros de la colectividad promovente de la demanda.
- Los documentos con los que la actora acredita su representación.
- El nombre y domicilio del demandado.
- La precisión del derecho difuso, colectivo o individual homogéneo que se considera afectado.
- El tipo de acción que pretende promover.
- Las pretensiones correspondientes a la acción.
- Los hechos en que funde sus pretensiones y las circunstancias comunes que comparta la colectividad respecto de la acción que se intente.
- Los fundamentos de derecho.

Cabe referir que en el caso de las acciones colectivas en sentido estricto e individuales homogéneas, se debe hacer la integración correspondiente de las consideraciones y los hechos que permitan sustentar la conveniencia de la substanciación por la vía colectiva en lugar de la acción individual.

Una vez presentada la demanda, el Juez de Distrito, en cualquier circunstancia tiene la facultad para prevenir a la parte actora en la aclaración o subsanación de la demanda cuando advierta la omisión de requisitos de forma, o en caso de que la demanda sea obscura o irregular, para lo cual otorga un término de 5 días.

Sin embargo, de no desahogarse la prevención aludida, no se cumplirían con los requisitos de procedencia establecidos en ley, por lo que en este caso, el juez podrá desechar la demanda promovida y, en caso contrario, procede a analizar los requisitos de procedencia.

Análisis de procedencia y legitimación: Una vez presentada la demanda, el Juez de Distrito analiza que ésta cubra los requisitos de procedencia de la legitimación de la causa, analizando que:

- Se trate de actos que dañen, hasta el momento de la presentación de la demanda, a consumidores o usuarios de bienes o servicios públicos o privados o al medio ambiente o que se trate de actos relativos a la existencia de concentraciones indebidas o prácticas monopólicas, declaradas existentes por resolución firme emitida por la Comisión Federal de Competencia
- Verse sobre cuestiones comunes de hecho o de derecho entre los miembros de la colectividad de que se trate.
- Existan al menos 30 miembros en la colectividad.
- Exista coincidencia entre el objeto de la acción ejercitada y la afectación sufrida.
- La materia de la litis no haya sido objeto de cosa juzgada en procesos previos con motivo del ejercicio de las acciones tuteladas en la demanda.
- No haya prescrito la acción.
- Las demás que determinen las leyes especiales aplicables, dependiendo de la materia a aplicar.

Por otra parte, para que la legitimación en el proceso se reconozca, la ley en la materia establece que se deben cumplir los requisitos siguientes:

- Que los representados hayan otorgado su consentimiento.

- Que los actos, motivo de la demanda constituyan procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio o procedimientos judiciales.
- Que la colectividad en la acción colectiva en sentido estricto o individual homogénea, sea determinable o determinada en razón a la afectación de sus miembros, así como a las circunstancias de hecho o derecho de esa afectación.
- Que el desahogo mediante el procedimiento colectivo sea el idóneo.
- Que no exista litispendencia entre el mismo tipo de acciones, ya que en ese caso se procede a la acumulación correspondiente, en términos del mismo Código.
- Que las asociaciones que pretendan ejercer la legitimación en el proceso cumplan con los requisitos legalmente establecidos en el Libro Quinto del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Por su parte, el juez verifica el cumplimiento de los requisitos de procedimiento, de conformidad con lo establecido en el artículo 589 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Emplazamiento para pronunciarse sobre cumplimiento de requisitos de procedencia: Una vez presentada la demanda o desahogada cualquier posible prevención, dentro de los 3 días siguientes, el juez ordena el emplazamiento al demandado concediendo un plazo de 5 días, para que sobre la demanda que le es comunicada, manifieste lo que a su derecho convenga respecto al cumplimiento de los requisitos de procedencia.

Certificación de requisitos de procedencia: Posterior al pronunciamiento que sobre los requisitos de procedencia de la demanda, manifiesta el demandado, el juez procede a la certificación de los mismos, lo cual ocurre dentro del término de 10 días, plazo que puede prorrogarse hasta por un periodo igual, en caso de que por la complejidad del asunto así lo considere el juzgador. Dicha resolución puede ser modificada en cualquier etapa del procedimiento cuando existieren razones para ello.

Admisión o desechamiento de la demanda: Concluida la certificación, el juez provee sobre la admisión o desechamiento de la demanda y, en caso de considerarlo necesario, dará vista a los órganos y organismos referidos en la fracción I del artículo 585 del Código Federal de Procedimientos Civiles, según la materia de lo que se trate, con la finalidad de que se pronuncien sobre el mismo.

Admisión de la demanda: El auto que admite la demanda deberá ser notificado en forma personal al representante legal y en él se ordena al promovente notificar a la colectividad del inicio del ejercicio de la acción colectiva de que se trate, a través de los medios considerados viables para tales efectos, que deberán ser económicos, eficientes y amplios. Asimismo, la demanda admitida debe ratificarse por el representante legal una vez que es notificado de manera personal sobre la admisión de la demanda.

En caso de desechamiento de la demanda será procedente el recurso de apelación, el cual deberá darse trámite de manera inmediata.

Pretensiones en la demanda: De acuerdo con lo establecido en el artículo 582 del Código Federal de Procedimientos Civiles, las pretensiones del promovente, en un escrito de demanda de acción colectiva, pueden ser declarativas, constitutivas o de condena.

Lo anterior es trascendente, en virtud de que abre una gama de posibilidades para el promovente de solicitar cualquier acción u omisión de las conductas que considera vulneran los derechos de los representados.

Con dicha apertura en las pretensiones, los demandantes pueden solicitar medidas tales como solicitar eliminar de un contrato de adhesión la eliminación de una cláusula inequitativa, de requerir protección, de pedir una indemnización, de que el afectador de derechos reparare los daños ocasionados, de pago de rentas cuando en materia de constructoras éstas no entreguen un inmueble a tiempo o en las condiciones pactadas; en casos de imposible reparación la cobertura de derechos sustitutos, comportamiento inhibitorio de las acciones que se consideran afectan los derechos de los representados o posibles adherentes a la demanda

promovida, prohibiciones, cumplimiento de contrato, reducción de cuotas de servicios, condonación de deudas en los pagos de servicios, entre otras.

Lo anterior da origen a la generación de resoluciones, como las contempló Couture, quien clasifica a las sentencias en condenatorias, constitutivas o declarativas; entendiendo como “declarativas o de mera declaración, aquellas que tienen como objeto la pura declaración de la existencia de un derecho”⁵⁴; las sentencias de condena...como todas aquellas que imponen el cumplimiento de una prestación, ya sea en sentido positivo (dar o hacer) ya sea en sentido negativo (no hacer o abstenerse); y las sentencias constitutivas como aquellas que sin limitarse a la mera declaración de un derecho y sin establecer una condena al cumplimiento de una prestación crean, modifican o extinguen un estado jurídico.

Es necesario resaltar que de conformidad con la exposición de motivos que dio origen al Decreto de reforma del artículo 17 Constitucional, en la cual se adiciona la figura jurídica de las acciones colectivas, los jueces que conocen de estos asuntos deben interpretar las normas y los hechos de forma compatibles con los principios y objetivos de los procedimientos colectivos. Ello, en aras de proteger y tutelar el interés general y los derechos e intereses colectivos.

Contestación de demanda: La parte demandada cuenta con 15 días para dar la correspondiente contestación a partir de que surte efectos la notificación del auto de admisión de la demanda, el cual, a petición del demandado, puede ampliarse por un término similar; sin embargo, el juez puede ampliar este plazo hasta por un periodo igual a petición del demandado.

Contestada la demanda, el Juez de Distrito da vista a la parte actora para que manifieste lo que a su derecho convenga.

Adhesión a la acción: Siendo una prerrogativa de los juicios colectivos, toda persona que considere afectados sus derechos, puede adherirse a la acción de que se trate ya sea durante la substanciación del proceso y hasta 18 meses

⁵⁴COUTURE J. Eduardo. Fundamentos de Derecho Procesal Civil. Editorial Depalma. Tercera Edición. Buenos Aires, 1958. Pág. 315.

posteriores a que la sentencia haya causado estado o, en su caso, el convenio judicial adquiriera la calidad de cosa juzgada.

En el caso de acciones colectivas en sentido estricto e individuales homogéneas, la adhesión se realiza de manera individual a través de una comunicación expresa realizada por cualquier medio y dirigida al órgano u organismo promovente o, en su caso, al representante legal de la parte actor. El consentimiento de dicha adhesión se hace del conocimiento del Juez de Distrito que conoce del asunto, con la finalidad de que provea su adhesión y, en su momento, ordene el inicio del incidente de liquidación correspondiente.

Es preciso resaltar que cuando un afectado adherido a la acción decida desistirse de la acción, afecta gravemente el número de representados, ya que se reduce poniendo en riesgo inminente el incumplimiento al requisito de contar con un mínimo de 30 representados para que subsista la acción y, por otra parte, se autolimita a no permitírsele volver a participar en un procedimiento colectivo derivado de o por los mismos hechos.

Audiencia previa y de conciliación: Como consecuencia de la notificación de la admisión de la demanda, el Juez de Distrito señala fecha y hora para celebrar la audiencia previa y de conciliación, dentro de los 10 días siguientes.

En esta audiencia, el Juez de Distrito de manera personal propone soluciones al litigio y exhorta a las partes a solucionarlo, pudiendo, incluso, auxiliarse de los expertos que estime idóneos para la causa; sin embargo, existe también la posibilidad de dar por terminada la acción colectiva mediante la suscripción de un convenio judicial en cualquier momento del proceso hasta antes de que cause estado.

Convenio judicial: De llegar a este convenio judicial, el Juez de Distrito revisa que éste proceda legalmente y que los intereses de la colectividad de que se trate sean protegidos y, previa vista por 10 días que se dé a los órganos u organismos que señala el artículo 585 fracción I del Código Federal de Procedimientos Civiles y al Fiscal General de la República, se escuchen las manifestaciones de los

miembros de la colectividad y, si las hubiere, podrá aprobar el citado convenio y elevarlo a la categoría de cosa juzgada.

Pruebas: En caso de que las partes decidan no alcanzar un acuerdo mediante la suscripción del correspondientes convenio, el Juez de Distrito abre un periodo de 60 días hábiles para que las partes ofrezcan sus respectivas pruebas, incluso puede otorgarse una prórroga hasta por 20 días hábiles, ratificando en su momento, el escrito de pruebas antes el Juez de Distrito. Al respecto, el auto que las admite las pruebas, debe señalar la fecha de celebración de la audiencia final del juicio en el cual se desahogarán las mismas, en un lapso no mayor a 40 días hábiles, periodo que también podrá ser prorrogado por el Juez.

En este sentido, el artículo 598 del Código Federal de Procedimientos Civiles, señala que en el periodo de pruebas, el juez puede valerse de cualquier persona, documento cosa a petición de parte o de oficio, siempre que tengan relación inmediata con los hechos controvertidos, así como recibir todas las manifestaciones o documentos, escritos u orales de terceros ajenos al procedimiento que acudan ante él en calidad de *amicus curiae* o, en cualquier otra, siempre que sean relevantes para resolver el asunto y que los terceros no se encuentren en conflicto de interés respecto de las partes, así como recurrir a los órganos u organismos a que se refiere la fracción I del artículo 585 del mencionado ordenamiento legal.

Entendiendo como “*amicus curiae* o amigos de la corte o del tribunal por su traducción del latín, aquella institución jurídica utilizada, principalmente en el ámbito del derecho internacional, mediante la cual se abre la posibilidad a tercero, que no tienen legitimación procesal en un litigio, de promover voluntariamente una opinión técnica del caso o de aportar elementos jurídicamente trascendentes al juzgador para el momento de dictar una resolución involucrada con aspectos de trascendencia social.

Así, aunque dicha institución no está expresamente regulada en el sistema jurídico mexicano, el análisis y la consideración de las manifestaciones relativas por los órganos jurisdiccionales se sustenta en los artículos 1 y 133 de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el diverso 23 numeral 1, inciso a) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como en el Acuerdo General Número 2/2008 de diez de marzo de 2008 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que se establecen los lineamientos para la celebración de audiencias relacionadas con asuntos cuyo tema se estime relevante, de interés jurídico o de importancia internacional”.⁵⁵

Además, si el juez lo estima pertinente, de oficio o a petición de parte, podrá solicitar a una de las partes la presentación de información o medios probatorios que sean necesarios para mejor resolver el litigio de que se trate o para ejecutar la sentencia respectiva.

Concluido el desahogo de pruebas, el juez da vista a las partes para que en 10 días hábiles aleguen lo que a su derecho y representación convenga, con la finalidad de que el Juzgador dicte sentencia dentro de los 30 días hábiles posteriores a la celebración de la audiencia final.

Cabe mencionar que en esta etapa, no es necesario que la parte actora ofrezca y desahogue pruebas individualizadas por cada uno de los miembros de la colectividad, toda vez que esto, es materia del correspondiente incidente de liquidación que para tal efecto se promueva.

Incidente de liquidación: Los afectados que se adhieren a la colectividad pueden promover el incidente de liquidación respectivo dentro del año posterior a que surta efectos la notificación de la sentencia favorable con monto determinado a liquidar, el cual será cobrable de manera individual por el afectado y no así a través de su representante. Estos incidentes resultan de gran beneficio para los afectados, toda vez que es en esta vía, en la cual se determina la afectación individualizada de cada uno de los integrantes de la colectividad.

Acumulación: Procede la acumulación cuando una colectividad ejerza por los mismos hechos de manera simultánea una acción difusa y una acción colectiva.

⁵⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Amicus Curiae. Sustento normativo del análisis y consideración de las manifestaciones relativas en el sistema jurídico mexicano*. Tesis Aislada (común) I.10º. A. 8 K (10º) Décimo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa del Primer Circuito. Libro 54, Décima Época. México. Mayo de 2018, Tomo III. 2018.

No procede la acumulación con procedimientos individuales; de hecho, en caso de coexistir un proceso individual y uno colectivo proveniente de la misma causa, el demandado deberá informar de tal situación al respectivo Juez de Distrito con la finalidad de que el Juez del proceso individual notifique a la parte actora la existencia de la acción colectiva para que, de ser el caso, decida continuar por la vía individual o adherirse a la acción colectiva dentro del plazo de 90 días contados a partir de la notificación.

Difusión: Esta etapa es trascendente para los efectos erga omnes de los juicios de naturaleza colectiva, en virtud de que los órganos u organismos que promueven acciones colectivas están obligados a informar a través de los medios idóneos, el estado que guarda el procedimiento por lo menos cada 6 meses, así mismo deberán llevar un registro de todos los procedimientos colectivos en trámite y concluidos en los que participan o hayan participado como parte o tercero interesado, de fácil acceso al público, lo cual permite ser del conocimiento de quienes decidan, en virtud de las afectaciones que consideren han sufrido, adherirse a la demanda respectiva.

Gastos y Costas: Cada parte asume sus gastos y costas derivados del proceso judicial, así como los respectivos honorarios de sus representantes.

d) Medidas precautorias

De conformidad con lo establecido en el Libro Quinto del Código Federal de Procedimientos Civiles, en el artículo 610 y subsecuentes, el Juez de Distrito tiene la facultad para decretar medidas precautorias, en cualquier etapa del procedimiento. Dichas medidas, podrán consistir en lo siguiente:

- Ordenar cesar los actos y actividades que estén o vayan a causar daños inminentes e irreparables a la colectividad.
- Ordenar realizar actos o acciones cuya omisión haya o vaya a causar un daño inminente e irreparable a la colectividad.
- Retirar del mercado o aseguramiento de instrumentos, bienes, ejemplares y productos relacionados directamente con el daño irreparable que se haya

causado, esté causando o que necesariamente hayan de causarse a la colectividad, y

- Cualquier otra medida que considere pertinente y que se encauce a proteger los derechos de una colectividad.

Para el decreto de dichas medidas, el Juez de Distrito requiere al solicitante manifestar claramente los actos, hechos o abstenciones que estén causando un daño o vulneración a los derechos o intereses colectivos o, en su caso los puedan llegar a causar y que realmente exista urgencia en el otorgamiento de la medida por considerar que el riesgo existente pueda causar o continúe causando un daño de difícil o imposible reparación; sin embargo es preciso resaltar que los jueces de distrito deberán considerar que al dictarlas no se causen mayores daños de los que se causarían con los actos, hechos u omisiones objeto de la medida y que, el otorgamiento de la medida no cause afectación ruinosa al demandado. En todo caso, si con el otorgamiento de la medida precautoria se pudiera ocasionar daño al demandado, éste podrá otorgar garantía suficiente para reparar los daños que pudieran causarse a la colectividad, no así en los casos de amenaza inminente e irreparable al interés social, a la vida o a la salud de los integrantes de la colectividad o, por razones de seguridad nacional.

Para decretar las medidas de precautorias, el Juez de Distrito da vista por 3 días a la parte demandada para que manifieste lo que a su derecho convenga solicitando opinión a los órganos y organismos competentes referidos en el artículo 585 fracción I del Código Federal de Procedimientos Civiles y, de considerarlo pertinente, a cualquier otra autoridad en términos de la legislación aplicable.

En general, el Juez, con la finalidad de hacer cumplir las determinaciones judiciales, empleará, a discreción, las siguientes medidas de apremio:

Multa hasta por el equivalente a 30000 días de salario mínimo general vigente en la Ciudad de México, la cual podrá aplicarse por cada día que transcurra sin cumplimentarse lo ordenado.

- Auxilio de la fuerza pública y la fractura de cerraduras si fuere necesario.

- Cateo por orden escrita.
- Arresto hasta por 36 horas.

En caso de ser insuficiente cualquiera de estas medidas, se procede en contra del rebelde por el delito de desobediencia.

e) Sentencia

Al finalizar el juicio, dentro de los 30 días hábiles posteriores a la celebración de la audiencia final, el Juez de Distrito dicta sentencia, la cual resuelve la controversia planteada por las partes conforme a derecho.

- Particularmente, en acciones difusas, el juez puede condenar al demandado a la reparación del daño causado a la colectividad, la cual consiste, de ser posible, en la restitución de las cosas al estado que guardaban antes de la afectación.

En todo caso, esta restitución puede consistir en la realización de una o más acciones o abstenerse de realizarlas y, cuando no sea posible dicha restitución, el juez puede condenar al cumplimiento sustituto de acuerdo a la afectación de los derechos o intereses de la colectividad.

De condenar al resarcimiento de una cantidad económica por afectaciones de derechos difusos, dicha cantidad se destina al Fondo del Consejo de la Judicatura Federal, con la finalidad de utilizarla en la investigación y difusión relacionada con las acciones y derechos colectivos, en cuyo sentido, el origen, uso y destino de los recursos del Fondo será dado a conocer, anualmente, por el Consejo de la Judicatura Federal.

- Por otra parte, en acciones colectivas en sentido estricto e individuales homogéneas, el Juez de Distrito puede condenar a la parte demandada a la reparación del daño, mediante la realización de una o más acciones o abstenerse de realizarlas, así como a cubrir los daños de forma individual a los miembros del grupo, mediante el correspondiente incidente de liquidación antes mencionado.

La sentencia se notifica a la colectividad o grupo que promovió el juicio, fijando a la parte condenada un plazo prudente para su cumplimiento, así como los medios de apremio a emplearse cuando se incumplan las mismas.

Es preciso recordar que aun cuando se cuente con sentencia, en términos generales, diversas personas afectadas en sus derechos, están en posibilidades de adherirse al juicio, con la finalidad de hacer efectivos sus derechos a través del correspondiente incidente de reparación de daños; sin embargo, en caso de que una persona que hubiere promovido de manera individual, con el mismo objeto, las causas y pretensiones, contando con su respectiva sentencia, no estará en condiciones de adherirse al juicio colectivo.

Asimismo, los juicios de naturaleza colectiva, al ser ampliamente protectores de los derechos que han sido afectados, también contempla en la representación ejercida, el más amplio resguardo a éstos y, en caso de que la colectividad detectara que sus representantes ejercieron una representación fraudulenta en contra de sus intereses, tienen la posibilidad de promover, dentro de los 45 días hábiles al dictamen de la sentencia, la apelación correspondiente para resolver sobre la nulidad de actuaciones viciadas en el procedimiento colectivo, mediante representación autorizada por el Juez de Distrito y dando vista al Ministerio Público sobre los hechos.

No sobra manifestar que las sentencias derivadas de las acciones colectivas son sui generis y se extienden a todos los afectados que decidan adherirse a la acción, aun cuando no hayan sido parte del grupo o clase, cuando inició el proceso, por lo que este tipo de resoluciones protege los derechos de los afectados indistintamente si se encuentran en cualquier parte del país, incluso, si también si no se cuenta con la nacionalidad mexicana, es decir, tienen efectos erga omnes.

A manera de resumen, se expone el siguiente cuadro:

QUIEN REALIZA	ACCIÓN	PLAZO
Legitimado procesal o	Presenta la demanda ante el Juez de Distrito	Hasta 3 años y 6 meses después de producido el

representante legal		daño; siempre y cuando no se trate de daño continuo.
Juez de Distrito	Emplaza al demandado para efectos de que se pronuncie sobre requisitos de procedencia de la acción.	3 días
Demandado	Contesta señalando si considera procedente la acción	5 días
Juez	Certifica y admite la demanda, notificando personalmente al representante de la colectividad; notifica al resto del grupo y en consecuencia al demandado	10 días
Demandado	Contesta la demanda	15 días
Legitimado procesa o representante legal, demandado y juez	Realizan la audiencia previa y de conciliación con la finalidad de llegar a un acuerdo y poner fin al juicio, de no ser el caso, el juicio continuará.	10 días
Legitimado procesal o representante legal	Si las partes llegan a un convenio se realizan observaciones.	10 días
Juez	De alcanzar el convenio, el juez revisa su procedencia y la debida protección de los intereses colectivos	
Juez	De no alcanzar convenio, abre periodo para presentación de pruebas.	60 días con posibilidad de prórroga de 20 días.
Juez	Admitidas las pruebas, señala fecha para celebración de audiencia final consistente en el desahogo de pruebas	40 días con posibilidad de prórroga
Legitimado procesal, representante legal y demandado.	Se formulan alegatos	10 días
Juez	Dicta sentencia	30 días posteriores a la audiencia final. ⁵⁶
El promovente u organismo legitimado	En una etapa resarcitoria se promueve el Incidente de reparación de daños	Dentro del año calendario siguiente al que la sentencia cuse ejecutoria. El pago que resulte del incidente de liquidación será hecho a los miembros de la colectividad en los términos que ordene la

⁵⁶ Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. *Acciones Colectivas: Reflexiones en torno a su necesidad en materia tributaria*. Serie de Cuadernos de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. Número XVII, México. 2015. Pág. 24.

		sentencia, en ningún caso a través del representante común.
--	--	---

f) Propuesta de reforma a los artículos 578 y 585 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Como se ha manifestado anteriormente, la protección y defensa de los intereses colectivos o de grupo han requerido de un continuo fortalecimiento y en México ha sido de gran avance analizar que no basta con que esa protección se limite a ciertas incluir materias, sino que es necesario que para que los derechos sean protegidos, defendidos y resarcidos de manera justa y efectiva para los habitantes de nuestro país deben incluirse aquellas materias en las cuales se contemplen derechos.

También se demostró que universalmente la figura jurídica “acciones colectivas” ha sido un mecanismo de trascendencia en la protección y defensa de los derechos colectivos y que en México, los juicios de esta naturaleza han significado para el Sistema Jurídico Mexicano, el medio idóneo y vanguardista a través del cual se han obtenido sentencias de efectiva protección y resarcimiento de la afectación ocasionada.

Por lo anterior, este mecanismo de protección de derechos no debe limitarse a determinadas materias, ya que de ser así, se está desprotegiendo a otros derechos y limitándose a los ciudadanos a que sólo unos derechos merezcan ser eficazmente protegidos y otros (tributarios) no.

En este sentido es urgente y prioritario que la materia tributaria, al ser de gran trascendencia y tener gran impacto en los contribuyentes, se incluya en el Libro Quinto del Código Federal de Procedimientos Civiles y se considere viable la correspondiente legitimación, con la finalidad de revestir a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente en la defensa y protección de los derechos de los contribuyentes.

Con dicha inclusión, permitiría fortalecer las atribuciones de las que actualmente goza la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente al permitírsele promover juicios de acciones colectivas, de conformidad con el Libro Quinto del Código

Federal de Procedimientos Civiles, permitiendo que en una sola demanda se incluyan todos los individuos que sientan vulnerados sus derechos, ya sea por circunstancias de hecho o de derecho; frente a una misma autoridad y reduciendo así la cantidad de causas a solucionar por parte de los juzgadores, toda vez que se consolidan diversas reclamaciones en una colectividad representada.

Lo anterior no resulta descabellado, en virtud de que los derechos de los contribuyentes, son precisamente derechos, de los cuales no existe argumento alguno que los considere o justifique como no defendibles y protegidos en juicios de esta naturaleza , así como tampoco impedimento alguno que para el legislador haya sido tajante o excluyente de éstos, en juicios de naturaleza colectiva, pues el párrafo cuarto del artículo 17 constitucional no establece materias susceptibles de acciones colectivas, pues se limita a señalar que es el Congreso de la Unión quien expide las leyes que las regulen y que determinen las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño.

Además, sin dejar de lado que históricamente se han obtenido resoluciones con resultados altamente eficientes en las materias legalmente reguladas para que ejerzan esta figura de litigio; es necesario referir que gran parte de las acciones, han sido promovidas por asociaciones civiles registradas ante el Consejo de la Judicatura, mientras que el Estado, a través de sus organismos, todavía no le da la fuerza y empuje necesario para hacer valer tan vanguardista mecanismo legal, puesto que hay órganos de los legitimados para ello, que hasta esta fecha no han ejercido ni una sola demanda de acción colectiva.

En consideración a lo expuesto, el presente trabajo propone una reforma al Código Federal de Procedimientos Civiles, en la cual se establezca la ampliación las materias de defensa y protección de los derechos e intereses colectivos para que la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente se encuentre en las condiciones de ejercer acciones colectivas en materia fiscal, es así que se estima que dicha Procuraduría debe contar con la legitimación activa que le permita promover este tipo de representación legal de naturaleza colectiva, incluyendo a

los servicios que presta el Estado, siempre y cuando éstos causen un perjuicio o detrimento al patrimonio de los demandantes.

Es así que, la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente estaría en condiciones de gozar de mayor fuerza ante los Tribunales Federales, para brindar una mayor protección, defensa y resarcimiento en beneficio de los contribuyentes, de conformidad con la redacción siguiente:

“**Artículo 578.-** La defensa y protección de los derechos e intereses colectivos será ejercida ante los Tribunales de la Federación con las modalidades que se señalen en este Título, y sólo podrán promoverse en materia de relaciones de consumo de bienes o servicios, públicos o privados, **tributaria** y medio ambiente”.

“**Artículo 585.-** Tienen legitimación activa para ejercitar las acciones colectivas:

- I. La Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, **la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente** y la Comisión Federal de Competencia;
- II. El representante común de la colectividad conformada por al menos treinta miembros;
- III. Las asociaciones civiles sin fines de lucro legalmente constituidas al menos un año previo al momento de presentar la acción, cuyo objeto social incluya la promoción o defensa de los derechos e intereses de la materia de que se trate y que cumplan con los requisitos establecidos en este Código, y
- IV. El Fiscal General de la República”.

Se aprecia entonces que la figura denominada “acciones colectivas”, es una herramienta jurídica vanguardista, que facilita mecanismos para que un grupo de personas organizadas acuda ante tribunales para defender sus derechos comunes otorgando para ello, la acción por sí, directamente en el ejercicio o a través de otro, con el adecuado acceso a la justicia para la tutela de derechos individuales y que atañen a la esfera patrimonial de cualquier persona para iniciar este tipo de procedimiento, el cual conlleva al otorgamiento de pretensiones declarativas, constitutivas o de condena que se soliciten en la demanda y, que en su caso, otorgue el juez federal.

CONCLUSIONES

1. A nivel internacional, los juicios denominados “class action” han sido de gran trascendencia en la defensa y protección de derechos fundamentales.
2. La experiencia internacional ha demostrado eficacia en los juicios de naturaleza colectiva, además de sentar precedentes interesantes que han servido para encontrar caminos legales que permiten soluciones enfocadas a la protección de los derechos.
3. La experiencia nacional demuestra que en juicios de naturaleza colectiva como acciones de grupo y acciones colectivas se ha obtenido la protección de los derechos, mediante estos mecanismos de defensa.
4. La experiencia nacional demuestra que en materia tributaria, de manera arbitraria y sin justificación alguna, las autoridades fiscales, cometen diversas violaciones de acción u omisión que afectan los derechos de los contribuyentes.
5. En reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de julio de 2010, se adiciona al artículo 17, el actual cuarto párrafo que establece que el H. Congreso de la Unión expide las leyes que regulan a las acciones colectivas, determinando las materias de aplicación, los procedimientos judiciales, así como los mecanismos de reparación del daño, por lo que, en su momento, se reformaron diversas leyes secundarias.
6. En tanto la reforma constitucional aludida es del año 2010 y la creación de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente es del 1^a de septiembre de 2011, podría haberse excluido, en tanto que el Ombudsman Fiscal no había sido creado cuando se reformaron la Constitución y las leyes secundarias; sin embargo, la “acción colectiva” es un mecanismo del cual debe hacer uso dicha Procuraduría en defensa de los derechos de los contribuyentes.
7. La exposición de motivos de la reforma constitucional aludida refiere que el espíritu de los legisladores tiene plena disposición, apertura y entereza para establecer normas adecuadas que permitan acciones y procedimientos sencillos y eficaces, no solo desde una perspectiva individualista, sino

mediante acciones y procedimientos que permitan a colectividades e individuos organizarse para la mejor defensa de sus intereses y derechos.

- 8.** El propio espíritu de los legisladores, en la minuta del Senado correspondiente a la reforma citada, señala en su punto 13 que la tutela de intereses y derechos colectivos no puede limitarse a unas cuantas materias, ya que ello restringe el pleno uso de los derechos y acceso a la justicia de todos los mexicanos, motivo por el cual no existe impedimento alguno para incorporar a la materia tributaria en los juicios de acción colectiva regulados por el Libro Quinto del Código Federal de Procedimientos Civiles.
- 9.** La protección de derechos colectivos abarca los intereses difusos, derechos sociales y derechos colectivos sin menoscabo de intereses y derechos individuales, con economía procesal, reduciendo costos, generando eficacia y efectividad en los procesos jurídicos.
- 10.** Los derechos de los contribuyentes se contemplan en documentos internacionales y nacionales y, para ser congruentes con la protección y defensa de éstos, se deben contar con los mecanismos procedimentales que garanticen su real y efectiva defensa y protección.
- 11.** Los juicios de acción colectiva se caracterizan por generar sentencias con efectos erga omnes, lo que significa brindar protección a la colectividad más amplia imaginable, la cual puede incluir, en términos generales, ciudadanos, niños, usuarios, extranjeros que se encuentren en el país e incluso, grupos no determinados al momento de obtención de sentencia, como individuos o grupos no identificables al momento del proceso judicial, que resulten afectados en los derechos tutelados. Ello, con la economía procesal adecuada.
- 12.** Debe remarcarse la distinción propia entre la titularidad de los derechos de incidencia colectiva y la legitimación para promover una demanda de acción colectiva que es, sin duda un requisito de formalidad de la demanda que establece el artículo 585 del Código Federal de Procedimientos Civiles, al señalar que únicamente gozan de legitimación activa para ejercitar acciones colectivas, la Procuraduría Federal del Consumidor, la Procuraduría Federal

de Protección al Ambiente, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, la Comisión Federal de Competencia, el representante común de la colectividad conformada por al menos 30 miembros, las asociaciones civiles sin fines de lucro legalmente constituidas al menos un año previo al momento de presentar la acción, cuyo objeto social incluya la promoción o defensa de los derechos e intereses de la materia de que se trate y que cumplan con los requisitos establecidos para ello y, finalmente, el entonces Procurador General de la República, por lo que las leyes que se estimaron idóneas, en su momento, para regular la figura jurídica de las acciones colectivas, fueron el Código Federal de Procedimientos Civiles, el Código Civil Federal, Ley Federal de Protección al Consumidor, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

Actualmente se trataría del Fiscal General de la República, en términos de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de diciembre de 2018 que establece en su artículo Sexto Transitorio que todas las referencias normativas a la Procuraduría General de la República o del Procurador General de la República, se entenderán referidas a la Fiscalía General de la República o a su titular respectivamente, en los términos de sus funciones constitucionales vigentes.

- 13.** Se adicionó el Libro Quinto al Código Federal de Procedimientos Civiles, el cual regula el procedimiento de sustanciación de las acciones colectivas, de las que serán competentes conocer los Tribunales de la Federación (Jueces de Distrito) en materias de relaciones de consumo de bienes o servicios, públicos o privados y medio ambiente, bajo un esquema de sencillez y economía procesal para quienes la promueven.
- 14.** La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente tiene una gama extensa de facultades y competencias que le han permitido incidir eficazmente en las problemáticas que tienen los contribuyentes en México, convirtiéndose en

investigador, intermediario, interlocutor; sin embargo, se encuentra limitada en juicios de naturaleza colectiva.

- 15.** Los actos inherentes a las contribuciones fiscales son un ejercicio efectivo de la ciudadanía, sin dejar de considerar que la imposición de cumplimiento de contribuciones per se, no podría ser materia de una acción colectiva, toda vez que es una obligación ciudadana.
- 16.** En el Sistema Mexicano Tributario debe prevalecer el equilibrio en el cumplimiento del deber.
- 17.** En el ejercicio cotidiano de las autoridades fiscales frente a los contribuyentes, la experiencia demuestra que se han cometido diversas afectaciones a los derechos de éstos últimos..
- 18.** El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que contempla la inclusión de la herramienta jurídica denominada “acciones colectivas”, bajo ninguna circunstancia prohíbe la figura de las acciones colectivas en materia tributaria, únicamente las acota a lo que establezcan las leyes secundarias; sin embargo, al tratarse de derechos tributarios que contemplan diversos documentos internacionales, no existiría limitante para incluirlos en el Libro Quinto del Código Federal de Procedimientos Civiles.
- 19.** Al no contemplar la materia tributaria en el procedimiento denominado “acciones colectivas”, se restringe a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente en sus funciones de defensa y protección de derechos de los contribuyentes, para estar en condiciones de brindar servicios de representación legal de naturaleza colectiva con beneficio erga omnes y economía procesal en beneficio de los contribuyentes.
- 20.** No existe justificación alguna para excluir a la materia tributaria en los juicios de acciones colectivas ya que también se trata de derechos humanos en los cuales se advierten intereses transindividuales.
- 21.** Sin el patrocinio gratuito del Ombudsman fiscal denominado Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, el sector de los contribuyentes de manera colectiva es vulnerable frente a la autoridad, toda vez que difícilmente serían

sujetos de defensa, sin patrocinio, haciendo nugatorio el acceso a la justicia para estos contribuyentes.

- 22.** La trascendencia de los juicios colectivos deben ampliarse al ámbito fiscal, para robustecer el acceso a la tutela judicial efectiva.
- 23.** Las acciones colectivas proporcionan un beneficio económico para la administración de justicia, toda vez que con una sola demanda, se comprenden todos los sujetos que deseen adherirse, lo que reduce los costos jurisdiccionales.
- 24.** Las acciones colectivas permiten que un grupo de demandantes sin límite máximo, consoliden sus reclamaciones individuales en un grupo grande.
- 25.** Las acciones colectivas en materia tributaria permitiría disuadir y evitar conductas abusivas reiteradas de autoridades fiscales.
- 26.** Mayor número de contribuyentes tendrían oportunidad de hacer valer sus derechos y ser recompensados por actos ilegales en su contra.
- 27.** En las sentencias obtenidas como consecuencia de la substanciación de un proceso legal de acción colectiva puede adherirse a una demanda, incluso, a pesar de no haber participado en el proceso.
- 28.** La representación en un juicio de acción colectiva se exige adecuada y con la visión exacta de los intereses del grupo que se representa, asegurando así el resultado colectivo efectivo como si se tratara de procesos iniciados individualmente.
- 29.** Es necesario ampliar la competencia de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente para que sus actuaciones como defensora de los contribuyentes tengan mayor alcance en contra de los actos y servicios que presta el Servicio de Administración Tributaria y sus autoridades coordinadas y más cuando éstos últimos son en perjuicio del patrimonio de los contribuyentes y combatirlos mediante el ejercicio de acciones colectivas.
- 30.** De ampliar la competencia de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, se le daría la atribución a ésta para tutelar y defender derechos supraindividuales.

- 31.** De existir la figura de acciones colectivas en materia fiscal, la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, en su calidad de organismo autónomo y defensor de derechos es la indicada para que se le otorgue legalmente la legitimación que le permita proteger los derechos de los contribuyentes, así como promover acciones colectivas en defensa de los mismos.
- 32.** Para dar cumplimiento a las conclusiones anteriores, se precisa reformar el artículo 578 del Código Federal de Procedimientos Civiles para incluir la materia fiscal en el ámbito de competencia de los juicios de acción colectiva.
- 33.** Para dar cumplimiento a la conclusión anterior, se precisa reformar el artículo 585 del Código Federal de Procedimientos Civiles para otorgarle legitimación activa a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

BIBLIOGRAFÍA

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política de Colombia vigente.
- Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.
- Convención Americana Sobre Derechos Humanos (San José de Costa Rica).
- Carta de la Organización de los Estados Americanos.
- Convenio Europeo de Derechos Humanos.
- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.
- Ley de Aguas Nacionales.
- Ley General de Población.
- Ley del Impuesto Sobre la Renta.
- Ley del Impuesto al Valor Agregado.
- Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios.
- Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social
- Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
- Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado.
- Ley Federal de Protección Consumidor.
- Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- Ley Federal de Responsabilidad.
- Ley federal de los Derechos del Contribuyente.
- Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.
- Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Código Federal de Procedimientos Civiles.
- Código Fiscal de la Federación.
- Lineamientos que regulan el ejercicio de las atribuciones sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

- Acuerdo por el que se modifican y adicionan diversas disposiciones de los Lineamientos que regulan el ejercicio de las atribuciones sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.
- Acciones Colectivas: Reflexiones en torno a su necesidad en materia tributaria. Serie de cuadernos de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. Número XVII.
- Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo tercero y se recorre el orden de los subsecuentes, del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Gaceta Parlamentaria. Número 2976-IV, del 25 de marzo de 2010. México.
- Exposición de motivos del Decreto por el cual se expide la Ley Reglamentaria del Párrafo Tercero del Artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Acciones Colectivas. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Gaceta del 07 de febrero de 2008.
- Norma Oficial Mexicana NOMB-184-SCFI-2012.
- Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Defensa del contribuyente.
- Revista Mexicana de Derecho Constitucional. Número 21, julio-diciembre 2009. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo y Karla Elizabeth Mariscal Ureta. Las Acciones Colectivas, una visión de Jorge Carpizo. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México. 2015.
- Bernal, Ladrón de Guevara Diana. Acciones Colectivas en torno a su necesidad en materia tributaria. Serie de Cuadernos de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente Número XVII. Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.
- BERNAL LADRÓN DE GUEVARA, Diana. Taxpayers' Rights in a Transparent and Global Society. The Mexican's Ombudsman experiencia. Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. México. 2017.

- CARRILLO FLORES, Antonio. La defensa jurídica frente a la administración pública. México. Porrúa. México. 1939.
- COUTURE J. Eduardo. Fundamentos de Derecho Procesal Civil. Editorial Depalma. Tercera Edición. Buenos Aires, 1958.
- DELGADO SCHNEIDER, Verónica. Las acciones populares en el proceso de codificación brasileño (con especial interés en Freitas y Beviláqua) Revista de Derecho Privado. Universidad Externado de Colombia. Número 31. 2016. Colombia.
- ESBRI MONTOLIÚ, Miguel Ángel. El Convenio Arbitral en el Derecho Español. Universitat Jaume. España. 2015.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo. Amparo Colectivo en México. Hacia una reforma constitucional y legal. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 2018.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo. Cappelletti, Mauro, Obras: La Justicia Constitucional y Dimensiones de la Justicia en el Mundo Contemporáneo. Porrúa, UNAM. Facultad de Derecho. México. 2007.
- FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. 40va edición. Editorial Porrúa. México, 2000.
- GONZÁLEZ ALCÁNTARA, Juan Luis. *El Amparo Agrario*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México. 1992.
- GORJÓN GÓMEZ, Francisco Javier. Métodos alternativos de solución de conflictos. México. Oxford University Press. 2009.
- GUEVARA RODRÍGUEZ, Eduardo. Estudio denominado Legislación Ambiental en la Universidad Autónoma de Tamaulipas. UNAM. México. 2014.
- GUTIÉRREZ DE CABIEDES E HIDALGO DE CAVIEDES, Pablo. La tutela jurisdiccional de los intereses supraindividuales: difusos y colectivos. Pamplona, Aranzadi. 1999.
- LEJUENE VALCÁRCEL, Ernesto. Aproximación al principio constitucional y de igualdad tributaria. Principios Constitucionales Tributarios. México. Tribunal Fiscal de la Federación-Universidad de Salamanca. 1992.

- MARGAIN MANAUTOU, Emilio. El Recurso Administrativo. México. Porrúa. 2014.
- MARTINEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo. México. Oxford University Press. 2008.
- NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. México. Porrúa. 1959.
- OVALLE FABELA, José. Las acciones populares y acciones para la tutela de los intereses colectivos. Boletín de Derecho Comparado. Volumen 36. Número 107. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México May-Ago 2003.
- PLACENCIA ALARCÓN, Luis Alberto. PRODECON Ombudsman Fiscal 3 años en la Defensa de Derechos Fundamentales. México. PRODECON.
- PLACENCIA ALARCÓN, Luis Alberto y otros. La Justicia social en materia fiscal. PRODECON. México. 2017.
- RIVERA PEDROZA, Abel, at el. Acciones Colectivas. Incidencia de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la Reivindicación de los Derechos. Editorial IMEXARTEC INDESOL. México. Diciembre 2012.
- RODRÍGUEZ BORBÓN, Jesús Alfredo. Los derechos colectivos en México. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2011.
- RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl. Derecho Fiscal. México. Oxford University Press. 2013.
- ROMERO JIMÉNEZ, Jorge Arturo. Defensa Jurídica en materia fiscal. Breve referencia a sus opciones. Revista ex lege electrónica. Año 3, núm. 16, México. 2013.
- RUMOROSO RODRÍGUEZ, José Antonio. Los Recursos Administrativos. Universidad La Salle. México. 2013.
- SÁNCHEZ CASTAÑEDA, Alfredo. Desafíos de los Medios Alternativos de Solución de Controversias en el Derecho Mexicano Contemporáneo. Defensoría de los Derechos Universitarios. Serie: Los Derechos Universitarios en el Siglo XXI. Núm. 9. UNAM. México. 2020.
- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Porrúa. México. 2009.

- TRON PETIT, Jean Claude. Acciones Colectivas. Un paso hacia la justicia ambiental. Editorial Porrúa. México. Prólogo. XVII.
- ZARATE CASTILLO, ARTURO. Reseña comentada sobre la Teoría de los derechos fundamentales de Robert Alexy, Centro de Estudios Constitucionales. UNAM. México, 1993.
- ZENTELLA MAYER, María Beatriz. Opcionalidad del recurso de revocación y sus efectos. México. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a los LX años de la Ley de Justicia Fiscal. Tomo III. 2003.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis 2ª/J. 141/2002. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. T. XVI, México. Diciembre de 2002.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis: 2ª.J.118/2015. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Segunda Sala. Décima Época. 2010149. Libro 23, Octubre de 2015, Tomo II. Pág. 1892.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2009. Amparo Directo 15/2009. Biblioteca Jurídica Virtual. México. 2009 Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3344/6.pdf>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Amparo en revisión 2237/2009, 24/2010, 121/2010, 204/2010, 507/2010. México.* <https://www2.scjn.gob.mx/AsuntosRelevantes/pagina/SeguimientoAsuntosRelevantesPub.aspx?ID=114032&SeguimientoID=274>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Amparo en revisión 146/2016. Mexico* https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2017-01/AR-146-2016.pdf
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Jurisprudencia: 2ª/J. 73/2013 (10ª).* Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Décima Época, Libro XXII, México. Julio de 2013. Tomo I.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis Aislada: P. LXV/2009. Época: Novena Época, Registro: 165813, Instancia, Pleno, Fuente: Semanario

Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Diciembre de 2009, Materia (Constitucional).

- Suprema Corte de Justicia de la Nación. Segundo Tribunal Unitario del Tercer Circuito. Amparo Directo 8/2020. Ponente Ministra Norma Lucía Piña Hernández. México. 2020. https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2020-09/8-2020-200902.pdf
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amicus Curiae. Sustento normativo del análisis y consideración de las manifestaciones relativas en el sistema jurídico mexicano. Tesis Aislada (común) I.10º. A. 8 K (10º) Décimo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa del Primer Circuito. Libro 54, Décima Época. Mayo de 2018, Tomo III. 2018.
- Supreme.justia.com/cases/federal/us/417/156/. Eisen V. Carlisle y Jacquelin, 417 US 156 (1974).
- TREJO Orduña, José Juan. El Amparo Colectivo en México. Biblioteca Jurídica Virtual. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. 2017. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4317/18.pdf>
- <https://doi.org/10.1590/S0101-31732016000400008>. Alvaro, Daniel. The transindividual: from Simondon to Marx. Scielo. Brasil. 2016.
- <http://www.poderjudicialchiapas.gob.mx/archivos/manager/1c6dtesis-aislada-civil-8.pdf>
- <http://ri.uaemex.mx/bitstream/handle/20.500.11799/95392/Trabajo%20Terminal%20de%20Grado%20JC%20Rodriguez%20Velez%20subido%20al%20repositorio%20UAEM%20.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- https://www.cjf.gob.mx/organosauxiliares/FARSACD/resources/transparencia/Reglas_Operacion_FARSACD.pdf
- Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. México. 2016. <https://www.gob.mx/prodecon/acciones-y-programas/analisis-sistematico-26600>
- Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. Recomendación sistémica 01-2012. México. 2012.

www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/65476/recomendación-sistemica-01-2012.pdf

- Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. [https://portal.prodecon.gob.mx/index.php/home/hb/recomendaciones México. 2023.](https://portal.prodecon.gob.mx/index.php/home/hb/recomendaciones_México_2023)
- Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. *Acciones Colectivas: Reflexiones en torno a la necesidad en materia tributaria. Serie de Cuadernos de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.* Número XVII. México. Diciembre 2015.
- Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. *Acciones Colectivas: Reflexiones en torno a su necesidad en materia tributaria.* Serie de Cuadernillos de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. Núm. XVII. 2015.
- Procuraduría Federal del Consumidor. Servicios. Acciones Colectivas Interpuestas por la Profeco. <https://acolectivas.profeco.gob.mx/acciones-colectivas.php>.
- Procuraduría Federal del Consumidor. México. 2016. <https://www.gob.mx/profeco/documentos/acciones-de-grupo>
- Procuraduría Federal del Consumidor. <https://acolectivas.profeco.gob.mx/profeco-no-es-parte.php> México. 2023.
- [Procuraduría Federal del Consumidor. Acciones de Grupo. 2023. https://www.gob.mx/profeco/documentos/acciones-en-las-que-se-puede-adherir?state=published](https://www.gob.mx/profeco/documentos/acciones-en-las-que-se-puede-adherir?state=published)
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. *Historia del Derecho Inglés.* Biblioteca Jurídica Virtual. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2792/37.pdf> México. 2016.
- http://acolectivas.profeco.gob.mx/files/SENTENCIA_NEXTEL_COMPLETA_02_2616.pdf
- http://www.2006-2012.economia.gob.mx/files/transparencia/informe_APF/sectorial/PROFECO/

[md_ajnc_profeco.pdfhttps://www.gob.mx/profeco/documentos/acciones-en-las-que-se-puede-adherir?state=published](https://www.gob.mx/profeco/documentos/acciones-en-las-que-se-puede-adherir?state=published)

- http://moodle2.unid.edu.mx/dts_cursos_md/lic/DE/GP/S01/GP01_Lectura.pdf
<https://definicion.de/ombudsman/>
- <https://www.gob.mx/profeco/documentos/acciones-colectivas-promovidas-por-profeco-69339?state=published>
- <http://www.paralelo23.net/Publicacion/Sinaloa-Sur/5514/vigente-y-firme-el-registro-de-acciones-colectivas-ac-david-cristoba.html>
- <https://www.prodecon.gob.mx/index.php/home/que-es-prodecon/historia>
- http://www.prodecon.gob.mx/Documentos/ResumenRecomendaciones/2020/resumen_recomendaciones.pdf
- <https://www.redalyc.org/jatsRepo/4175/417550444002/html/index.html>
- http://www.sat.gob.mx/que_sat/Paginas/default.aspx
- <https://www.20minutos.com.mx/noticia/283968/0/profeco-recupera-mas-de-94-mdp-para-turistas-al-ganar-accion-de-grupo/>
- <https://www.eleconomista.com.mx/sectorfinanciero/Condusef-prepara-acciones-colectivas-contra-afores-20160414-0101.html>
- <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/resoluciones/2019-11/CT-I-J-55-2019.pdf><http://krasovsky.com.mx/acciones-colectivas/informes-anteriores/>
- [Proceso Legislativo: Decreto 45, LXI Legislatura. DOF 29-07-2010 \(diputados.gob.mx\)](http://www.diputados.gob.mx)
- [391 F2d 555 Eisen v. Carlisle &Jacquelin | OpenJurist](https://www.openjurist.org)
- Entrevista publicada en PRODECON INFORMA al Mtro. Eduardo Sánchez Lemoineor, Director General de Acuerdos Conclusivos de PRODECON realizada por Eduardo Torreblanda Torres, Director de GIN TV
<https://youtube.com/wath?v=Nm3KmBpEBIc&feature=share>
- JUSTIA IUS, SUPREMA COUNT. Eisen v. Carlisle & Jacquelin, 417-U.S. 156- (1974). <http://supreme.justia.com/casses/federal/us/417/156/>

- Sentencia del 26 de febrero de 2008, dictada en acción de Inconstitucionalidad 38-2006, promovida por el Procurador General de la Republica, en contra de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como los votos (concurrente) que formulan los señores Ministros José Fernando Franco González Salas y Sergio Salvador Aguirre Anguiano;(particular) de los señores Ministros Mariano Azuela Hüitrón y Sergio Salvador Anguiano, y (particular) del señor Ministro Juan N. Silva Meza. Diario Oficial de la Federación. 16 de mayo de 2008. México. Dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=503447&fecha=16/5/2008#gsc.tab=0