

FRANCISCO EDUARDO URREA ORTEGA

TRANSPARENCIA, DEMOCRACIA Y COMPROBANTES FISCALES

El ejercicio del servicio público se fundamenta en la confianza pública. Así, los ciudadanos esperan que los servidores públicos sirvan al interés ciudadano con la debida confiabilidad, administrando los recursos del Estado con honestidad, eficiencia y eficacia, para lo cual se requiere que todo servidor público ejecute sus funciones en forma responsable, cumpliendo con la obligación institucional y de los servidores públicos comprometidos con el manejo de la cosa pública, en cuanto al rendimiento de cuentas.

La divulgación periódica de información a la ciudadanía por parte del Estado, salvo aquellas excepciones expresamente contempladas en la Ley, es una responsabilidad inalienable; ésta, debidamente ejecutada, genera la necesaria confianza por parte de la ciudadanía y la imagen externa del mismo, impulsando nuestro desarrollo económico y social en un mercado cada vez más sensitivo a los factores de seguridad jurídica, dentro de la filosofía de globalización que hoy es acogida internacionalmente. *A contrario sensu*, la falta de transparencia en la gestión pública inhibe la confianza en sus instituciones y le impide ser un actor funcional en sus interacciones con diferentes mercados.

La democracia también se refuerza cuando el Estado accede e implementa los mecanismos necesarios que garanticen la obtención de información no confidencial o de acceso restringido, adicionalmente a la divulgada, que sea solicitada por ciudadanos en el ejercicio de su derecho de acceso a la información pública. Así también, el Estado está obligado a garantizar la efectividad de la Acción de “*Habeas Data*”, es decir, aquella mediante la cual los individuos interesados procuren la obtención de sus datos personales que pudiera poseer cualquier institución o entidad públicas.

Para abundar en el tema, la legitimación del gobierno es una característica esencial de todo estado democrático es la legítima actuación de la administración estatal y la transparencia en la gestión de los asuntos públicos.

Ello implica no sólo que los funcionarios/as del Estado rindan cuentas ante los ciudadanos/as sobre las decisiones que toman y que éstos/as puedan acceder a la información que obra en poder de las entidades estatales, sino también que toda la actuación estatal se encuentre respaldada en normas, lo que guarda directa relación con el principio de legalidad.

Por lo expuesto, resulta necesario determinar si la legislación que rige a los documentos o comprobantes fiscales cumplen o no con respetar los principios que deben inspirar la actuación de la administración, si resultaron razonables y conformes con los lineamientos y criterios generales establecidos en las normas pertinentes de transparencia y acceso a la información y si se produce o no la vulneración de los derechos de las/os ciudadanas/os que han solicitado acceso a tales informaciones y documentos.

La legislación en materia de acceso a la información y transparencia, tanto a

nivel estatal como nacional, recogen los principios generales que deben ser respetados en toda actuación de las Entidades Públicas.

Es en este sentido todos los funcionarios del Estado, dentro de los que se encuentran los funcionarios y titulares de entidades públicas, están obligados a actuar sobre la base de principios como los de legalidad, publicidad, razonabilidad e igualdad (uniformidad).

Como se ha señalado, la actuación de los funcionarios y servidores públicos debe enmarcarse en el respeto del principio de legalidad. La definición de este principio se encuentra en el artículo 14 y 16 Constitucionales, que nos hacen entender que el principio de legalidad consiste en que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas so pena de incurrir en un acto de privación o en su caso de molestia.

En consecuencia, resulta claro que toda actuación de las Entidades Públicas que se realice fuera de lo dispuesto por la normatividad pertinente, y por ende fuera de las facultades y fines que les fueran atribuidos, constituye una actuación arbitraria e ilegal, que conlleva responsabilidad.

Un aspecto relevante en la actuación de la administración estatal es el cumplimiento del principio de publicidad de las normas, que dispone que la publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado.

(vid. artículos 72, 89 y 120 Constitucionales)

Cabe asimismo mencionar que en la actualidad constituye un criterio de medición del estándar democrático de los Estados evaluar si éstos incorporan, dentro de su legislación y práctica institucional, mecanismos de transparencia y de acceso a la información pública, lo que sin duda contribuye a fomentar una mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos y en su fiscalización.

Tal derecho comprende no sólo la facultad de buscar y obtener aquella información que no debe ser negada por el Estado, sino también el derecho a recibir la información necesaria que debe ser comunicada por parte de las entidades del Estado que destina recursos públicos a terceros obligados por la legislación de acceso a la información y que debe publicarse de oficio.

Me refiero en el caso concreto a los documentos y comprobantes fiscales como lo son: facturas, pólizas de cheque, entre otros.

En Sinaloa, nuestra legislación de Acceso a la Información no limita el acceso a tales documentos *per se* sin embargo prevé como límite del acceso a la información pública el respeto a otras normas y derechos, en particular a la información que se encuentre protegida por la reserva o la confidencialidad, siendo mas específicos podemos circunscribirnos a la información que puede vulnerar el derecho a la intimidad y vida privada.

Es la legislación federal, partiendo desde el Código Fiscal de la Federación (art 29), el Código Federal de procedimientos Civiles y sus interpretaciones por el poder Judicial de la Federación en el sentido de que los documentos de carácter contable o fiscal son documentos de naturaleza privada.

Al respecto el Poder Judicial de la Federación, a través de los Tribunales Colegiados de Circuito, mismos que sientan jurisprudencia obligatoria, ha emitido algunas resoluciones jurisprudenciales que a la letra dicen:

*Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Época: Séptima
Parte: 169-174 Sexta parte
Página: 85*

FACTURAS. CASO EN QUE SON DOCUMENTOS PRIVADOS

*El hecho de que el Notario Público hubiese intervenido en la ratificación de la firma y no del contenido, ello no destruye el razonamiento del a quo, en el sentido de que la factura exhibida por la quejosa **es un documento privado**, pues el Notario de referencia sólo intervino para ratificar la firma y no para dar formalidad a la factura en sí que contiene la cesión de derechos de propiedad; de ahí que no tenga aplicación el artículo 2902, fracción III, del Código Civil del Estado de Campeche. TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO CIRCUITO.*

Precedentes. Amparo en revisión 53/83. Hélice Leticia Novelo de Olivera. Unanimidad de votos. Ponente: Ángel Suárez Torres.

*Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Época: Octava
Parte: XII-Agosto
Página: 436*

FACTURAS.

*Siendo la factura un **documento privado**, solamente hace prueba plena en contra de la parte que la ha extendido, pero no en contra de terceros de quienes no procede.
SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL QUINTO CIRCUITO*

Precedentes. Amparo en revisión 120/92. Juan Pedro Barrera González. 10 de junio de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: José Nabor González Ruiz. Secretario: Rafael Aguilar Hernández. Véase: Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, tesis de Jurisprudencia 839, Pág. 1392.

*Octava Época
Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Tomo: XIV, Agosto de 1994
Tesis: II. 2o. 196 C
Página: 607*

DOCUMENTOS PRIVADOS. PARA ACREDITAR PAGO PARCIAL DEBEN PERFECCIONARSE. *Si la promovente del amparo al dar contestación a la demanda opuso entre otras excepciones la de pago parcial, al asegurar que entregó a su demandante diversas cantidades de dinero a cuenta de suerte principal, exhibiendo como pruebas de su parte, un recibo suscrito por el demandante, **un cheque póliza**, así como diversas **facturas**, los cuales **son documentos privados** que para su eficacia probatoria requieren, de acuerdo con el artículo 1241 del Código de Comercio, que sean perfeccionados; y si no fue así, los mismos por sí solos resultan insuficientes para tener por acreditada la excepción de pago parcial hecha valer.*

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Amparo directo 344/94. Nacional de Ataúdes, S.A. de C.V. 9 de junio de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Manuel Vega Sánchez. Secretaria: Luisa García Romero.

Por otro lado, **el Código Federal de Procedimientos Civiles** en sus artículos 129 y 133, textualmente señalan:

“Art. 129. Son documentos públicos aquellos cuya formación está encomendada por la ley, dentro de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido de la fe pública, y los expedidos por funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones.

La calidad de públicos se demuestra por la existencia regular, sobre los documentos, de los sellos, firmas u otros signos exteriores que, en su caso, prevengan las leyes.

*Art. 133. **Son documentos privados** los que no reúnen las condiciones previstas por el artículo 129”.*

Sobre el particular, el **Código de Procedimientos Civiles del Estado de Sinaloa**, señala de manera expresa:

“Art. 327. Son documentos privados los vales, pagarés, libros de cuentas, cartas y demás escritos firmados o formados por las partes o de su orden y que no estén autorizados por escribano o funcionario competente”.

En otro orden, y después de determinar con base en la jurisprudencia y legislación nacional que las facturas o comprobantes fiscales son documentos de naturaleza privada, y en atención a la concordancia a la que se deben sujetar tales documentos con la leyes de acceso, el siguiente supuesto de adecuación tiene que partir respecto a qué de lo contenido en un documento privado en posesión de una entidad pública puede entregarse a persona distinta de quien la sustenta, a efecto de no incurrir en las prohibiciones que la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa precisa a las entidades públicas, sobre todo respecto a la información que las entidades públicas guardan de los particulares.

Para esto efectos, lo preferente es determinar qué datos o información se contienen en una factura o comprobante fiscal.

En principio el artículo 29 del **Código Fiscal de la Federación** señala:

“Art. 29. Cuando las leyes fiscales establezcan la obligación de expedir comprobantes por las actividades que se realicen, dichos comprobantes deberán reunir los requisitos que señala el artículo 29-A de este código. Las personas que adquieran bienes o usen servicios deberán solicitar el comprobante respectivo.

...”

El artículo 29-A, textualmente circunscribe:

Artículo 29-a.- los comprobantes a que se refiere el artículo 29 de este código, además de los requisitos que el mismo establece, deberán reunir lo siguiente:

i.- contener impreso el nombre, denominación o razón social, domicilio fiscal y clave del registro federal de contribuyente de quien los expida. Tratándose de contribuyentes que tengan más de

un local o establecimiento, deberán señalar en los mismos el domicilio del local o establecimiento en el que se expidan los comprobantes.

ii.- contener impreso el número de folio.

iii.- lugar y fecha de expedición.

iv.- clave del registro federal de contribuyentes de la persona a favor de quien expida.

v.- cantidad y clase de mercancías o descripción del servicio que amparen.

vi.- valor unitario consignado en número e importe total consignado en número o letra, así como el monto de los impuestos que en los términos de las disposiciones fiscales deban trasladarse, en su caso.

vii.- número y fecha del documento aduanero, así como la aduana por la cual se realizó la importación, tratándose de ventas de primera mano de mercancías de importación.

viii.- fecha de impresión y datos de identificación del impresor autorizado.

Los comprobantes a que se refiere este artículo podrán ser utilizados por el contribuyente en un plazo máximo de dos años, contados a partir de su fecha de impresión.

Transcurrido dicho plazo sin haber sido utilizados, los mismos deberán cancelarse en los términos que señala el reglamento de este código. La vigencia para la utilización de los comprobantes, deberá señalarse expresamente en los mismos.

Los contribuyentes que realicen operaciones con el público en general deberán expedir comprobantes simplificados en los términos que señale el reglamento de este código".

De esta serie de datos, algunos de ellos forman parte de la información de carácter confidencial que sujeta a un cuidado particular en su manejo por parte de las entidades públicas.

Entre este tipo de información podemos catalogar entre otros, el domicilio, las claves registrales de naturaleza fiscal, las cantidades en dinero, las cantidades que derivan de efectos impositivos o contributivos, ya que así lo ratifican, entre otras, algunas disposiciones en materia de acceso que rigen en el Estado de Sinaloa.

Sobre el particular, la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa, respecto a los datos de carácter personal, determina:

Art. 3º, tercer párrafo:

"La información de carácter personalísimo es irrenunciable, intransferible o indelegable, por lo que ninguna autoridad deberá proporcionarla o hacerla pública".

Art. 5º, fracción VII:

"INFORMACIÓN CONFIDENCIAL. La información en poder de las entidades públicas relativa a las personas, protegida por el derecho fundamental a la privacidad".

Art. 8º, segundo párrafo:

" Toda la información en poder de las entidades públicas estará a disposición de las personas, salvo aquella que se considere como reservada o confidencial".

Art. 22:

"Para los efectos de esta Ley se considera información confidencial la compuesta por datos personales, en los términos previstos en la definición contenida en el artículo 5, fracción VII, de

la presente Ley”.

Por otro lado, el Reglamento para el Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa, precisa sobre información confidencial:

Art. 3º, fracción V:

“INFORMACIÓN CONFIDENCIAL. La información en poder de las entidades públicas relativa a las persona, protegida por el derecho fundamental a la privacidad”.

Art. 5º:

“Los servidores públicos de la entidad pública correspondiente serán responsables de las información que produzcan, administren, manejen, archiven o conserven en ejercicio de sus facultades legales.

...

La información de carácter personalísimo es irrenunciable, intransferible e indelegable, por lo que ninguna entidad pública deberá proporcionarla o divulgarla”.

Art. 27:

“Los datos de carácter personal sólo se podrán recabar y utilizar con fines oficiales y absolutamente lícitos, por lo que deberán ser pertinentes y adecuados en relación con el ámbito y las finalidades para las que se hayan recabado”.

Art. 28:

“Los datos de carácter personal no podrán usarse para finalidades incompatibles con aquellas para las que los datos hubieren sido recabados. No se considerará incompatible el tratamiento posterior de éstos con fines históricos, estadísticos o científicos.

Los datos de carácter personal serán exactos y puesto al día de forma que respondan con veracidad a la situación actual de la persona”.

Art. 29:

“Los datos de carácter personal constituyen información confidencial, por lo que no podrán ser objeto de divulgación y su acceso estará vedado a toda persona distinta del concernido, salvo las excepciones previstas en las disposiciones legales”.

Art. 31:

“La información tendrá el carácter de confidencial en los siguientes casos:

I. Los datos personales de una persona física identificada o identificable relativos a:

g) Domicilio;

h) Número telefónico;

i) Patrimonio;

q) Otras análogas que afecten su intimidad; y,

II. La entregada con tal carácter por los particulares.

Por otro lado es necesario reconocer, en lo que respecta a la eventual sujeción al derecho de acceso de quienes comparten la prestación de servicios (servicios compartidos entre una entidad pública y particulares) o bien, los destinatarios de recursos públicos (obligados) y al considerar que la posición de éstos como sujeto jurídico-privado (esto es, como empresarios privados), las decisiones que afecten a la gestión del servicio compartido en su acepción estricta jurídico-pública, recaen en el ámbito de la aplicación del Derecho, pero no, por ejemplo, el detalle de su régimen económico privado vinculado al derecho de acceso; esto es, los detalles de su gestión jurídica quedarán necesariamente sujetas al Derecho, desde la percepción fiscal, administrativa, entre otras, pero no necesariamente en el ámbito del derecho de acceso.

Este punto se ratifica al reconocer que la existencia de un registro administrativo no sólo no significa en modo alguno que las sociedades de derecho privado que comparten servicios con una entidad pública sean sujetos pasivos del derecho de acceso ya que mucha de la información que se contiene en sus participaciones con la sociedad, entre ellas las autoridades, pueden implicar información que en los señalamientos de las leyes de acceso y sobre todo, en la categorización de información pública reservada o confidencial, puedan ajustarse sobre todo en el ámbito de esta última clasificación. Las empresas de derecho privado también poseen datos de carácter confidencial.

Si no están facultadas nuestras entidades públicas para proporcionar información concerniente a documentos como son facturas, pólizas de cheque entre otros documentos de naturaleza fiscal, o mas bien, si la legislación federal impide, so pena de responsabilidad, el liberar ese tipo de información, no podemos esperar el ideal de transparencia que nuestros ordenamientos legales persiguen.

CONCLUSIÓN

Es sumamente importante la interpretación que de estas normas lleve al cabo el Poder Judicial de la Federación, probablemente sea cuestión de tiempo como parte de la culturización jurídica nacional. Es preciso en consecuencia modificar, adecuar o reformar las disposiciones federales invocadas para efecto de conseguir la transparencia que nuestras disposiciones locales prevén en materia de transparencia y acceso a la información pública. En el caso en concreto habría de adecuarse de tal forma que sea posible el proporcionar copias de tales documentos o parte de los mismos que no se encuentren protegidos por la confidencialidad, lo que en la actualidad no es posible conforme a nuestra legislación y su interpretación. De esta forma nos aproximaríamos al ideal democrático que por instrumentación la transparencia y acceso a la información procuran.

BIBLIOGRAFÍA

Urrea Ortega, Francisco Eduardo. *Modelos para la Transición a la Democracia en México*. En: Memorias del VI verano y Congreso de la Investigación Científica CONACYT. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología / Academia Nacional de las Ciencias. 1996.

Urrea Ortega, Francisco Eduardo. "*Combate a la Corrupción y Cultura de la Denuncia*". Ponencia presentada en el 1er. Congreso de Víctimas de la Delincuencia. Consejo Ciudadano de Seguridad Pública del Distrito Federal. Sheraton Centro Histórico. DF. México. 5 de marzo de 2003.