

PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE (PRODECON)

C.P.C. MARCELO DE LOS SANTOS ANAYA
Integrante de la Comisión Fiscal del IMCP

DIRECTORIO

C.P.C. José Luis Doñez Lucio
PRESIDENTE

C.P.C. Carlos Cárdenas Guzmán
VICEPRESIDENTE GENERAL

C.P.C. Luis González Ortega
VICEPRESIDENTE DE RELACIONES Y DIFUSIÓN

C.P.C. Pedro Carreón Sierra
VICEPRESIDENTE FISCAL

C.P.C. Héctor Villalobos González
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN FISCAL

Lic. Willebaldo Roura Pech
DIRECTOR EJECUTIVO

C.P.C. Antonio C. Gómez Espiñeira
RESPONSABLE DE ESTE BOLETÍN

**“LOS COMENTARIOS PROFESIONALES DE ESTE ARTÍCULO SON
RESPONSABILIDAD DEL AUTOR, SU INTERPRETACIÓN SOBRE LAS
DISPOSICIONES FISCALES PUEDE DIFERIR DE LA EMITIDA POR LA
AUTORIDAD FISCAL”**

FISCO actualidades



IMCP

ES
MIEMBRO
DE



ASOCIACIÓN
INTERAMERICANA
DE CONTABILIDAD



INTERNATIONAL
FEDERATION
OF ACCOUNTANTS

INTEGRANTES DE LA COMISIÓN FISCAL DEL IMCP

Acosta Michel, Fernando Luis	Gómez Espiñeira, Antonio C.
Aguilar Millán, Federico	Hernández Cota, José Paul
Amezcuca Gutiérrez, Gustavo	Lomelín Martínez, Arturo
Arellano Godínez, Ricardo	Manrique Díaz Leal, Enrique A.
Barroso Degollado, Javier	Manzano García, Ernesto
Cámara Flores, Víctor Manuel	Mena Rodríguez, Ricardo Javier
Cantú Suárez, Nora Elia	Moguel Gloria, Francisco
De Anda Turati, José Antonio	Ortiz Molina, Óscar Arturo
De los Santos Anaya, Marcelo	Pérez Sánchez, Armando
De los Santos Valero, Javier	Puga Vértiz, Pablo
Díaz Guzmán, Eduardo	Reyes Rodríguez, Gabriel
Ereguerena Albaitero, José Miguel	Ríos Peñaranda, Mario Jorge
Eseverri Ahuja, José Ángel	Sainz Orantes, Manuel
Fernández Fernández, José Luis	Sánchez Gutiérrez, Luis Ignacio
Franco Gallardo, Juan Manuel	Villalobos González, Héctor
Gallegos Barraza, José Luis	Wilson Loaiza, Francisco Miguel

PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE (PRODECON)

*C.P.C. MARCELO DE LOS SANTOS ANAYA
Integrante de la Comisión Fiscal.*

LA PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE

La Prodecon es un nuevo organismo descentralizado, autónomo, del Estado mexicano, cuya función es preservar, defender y promover los derechos de los contribuyentes, garantizando su efectivo acceso a la justicia fiscal.

La Prodecon es el primer Ombudsman fiscal mexicano, cuyo fin es la revisión y mejora permanente de las acciones y prácticas de las autoridades fiscales federales.

LEGISLACIÓN DE RESPALDO Y LAS AUTORIDADES

El Congreso de la Unión aprobó la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 4 de septiembre de 2006.

En abril de 2011, el Presidente de la República envió al Senado la terna para la designación del Procurador. El 28 de ese mes, por mayoría de votos, el Senado de la República eligió a la titular de la Procuraduría.

INICIO DE ACTIVIDADES

El 1° de septiembre de 2011, la Prodecon inició sus actividades en beneficio de los contribuyentes, con la apertura de sus primeras oficinas en la Ciudad de México, D.F.

En relación con este tema, a continuación se comentan, brevemente, otras instancias similares que precedieron a la Prodecon.

LA PROTECCIÓN DE ALGUNOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS

En 1976, año en el que se dio la primera crisis económica en nuestro país después de más de dos décadas de la etapa económica que se conoció como “Desarrollo Estabilizador”, se promulgó la Ley Federal de Protección al Consumidor y se creó la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco), con la misión de promover y proteger los derechos del consumidor, fomentar el consumo inteligente y procurar la seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores.

La visión de la Profeco consiste en ser una institución efectiva en la promoción de una cultura de consumo inteligente y en la aplicación de la ley.

Se puede considerar que la Profeco ha sido de utilidad para los consumidores, sobre todo en las épocas de altas tasas de inflación que se dieron en las décadas de 1970, 1980 y 1990, que propiciaron grandes desórdenes en los precios y en otras condiciones en las operaciones comerciales en las que intervenía un consumidor final.

A finales de la década de 1990, surgió la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF), para apoyar a los ciudadanos en sus relaciones con los bancos y otras instituciones financieras, en virtud de que casi dos décadas de crisis económicas, de 1976 a 1995, dieron lugar, entre otras cosas, a algunos abusos de muy diversa índole por parte de los prestadores de servicios financieros.

ANTECEDENTES DE LA PRODECON

Con el antecedente de la creación de la Profeco y de la Condusef, había una laguna legal en la protección de los derechos de los ciudadanos mexicanos, en el contexto de la actividad económica.

Esa laguna se presentaba en la protección del contribuyente —del pagador de impuestos—, en sus relaciones con las autoridades fiscales, las que, al igual que las implicadas en las transacciones comerciales y financieras, se ha venido haciendo más compleja, como se señala más adelante.

Por otra parte, las reformas al Art. 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) fueron hechas con especial énfasis en los derechos humanos; a continuación se transcribe su contenido:

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la Ley.

Este último párrafo es un claro respaldo para la creación de un organismo que asuma la defensa del contribuyente en un país como México que, desde hace ya algunos años se distingue por tener una legislación tributaria compleja formada por leyes y sus reglamentos muy completos; además, cada año se emite la Resolución Miscelánea Fiscal que, en teoría, contiene reglas que establecen beneficios para el contribuyente, si bien en la esencia de la disposición, no puede ir más allá de la Ley.

Esta complejidad podría propiciar, en algunos casos, situaciones desfavorables para los contribuyentes, lo que hacía necesaria la existencia de un organismo de defensa para ellos.

FORMALIZACIÓN DE LA PRODECON

Esta Procuraduría fue mencionada por primera vez en el Código Fiscal de la Federación (CFF), en la reforma que entró en vigor el 1 de enero de 2004, cuyo Art. 18-B establece lo siguiente:

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.

OBJETIVO DE LA PRODECON

El objetivo de esta instancia es establecer una nueva relación entre las autoridades fiscales y los contribuyentes, basada en el acuerdo e interlocución, pugnando por una relación tributaria equitativa, que reconozca los derechos y la dignidad de los contribuyentes.

El Art. 4 de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente establece en la parte conducente, lo siguiente:

Los servicios que presta la Procuraduría se otorgarán exclusivamente a petición de parte interesada, por el Procurador de la Defensa del Contribuyente, por los Delegados Regionales y por el número de asesores jurídicos suficiente para satisfacer la demanda, debiendo contar mínimamente con un Delegado y el personal jurídico y administrativo necesario por cada Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

DELEGACIONES REGIONALES

En función de lo anterior y de acuerdo con el Art. 21 del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la Prodecon debe contar, por lo menos, con 20 delegados regionales.

COMPETENCIA Y FACULTADES

La Prodecon tiene competencia para conocer de cualquier acto en materia fiscal federal, ya sea emitido por el SAT, IMSS, INFONAVIT, CONAGUA o autoridades fiscales coordinadas.

Sus facultades están contenidas en el Art. 5 de su ley y reguladas en sus lineamientos, publicados el 30 de agosto de 2011 en el DOF.

FACULTADES SUSTANTIVAS

Las facultades sustantivas que tiene la PRODECON son las siguientes:

- Dar asesoría y atender Consulta legal.
- Ofrecer representación legal y defensa.
- Atender procedimientos de quejas y reclamaciones (Ombudsman fiscal).
- Investigar y analizar problemas sistémicos.
- Proponer al SAT modificaciones a su normatividad interna.
- Emitir opiniones técnicas a petición del SAT.
- Convocar a reuniones con las autoridades fiscales.
- Proponer modificaciones a las disposiciones fiscales.

De las anteriores facultades se podría pensar que la más relevante o representativa de la función de la Prodecon, es la de Atender Procedimientos de Quejas y Reclamaciones, es decir, actuar como Ombudsman fiscal.

SERVICIOS QUE PRESTA LA PRODECON

Con base en sus facultades, la Prodecon proporciona asesoría y consejo especializado a petición de los contribuyentes, en relación con cualquier acto de las autoridades fiscales federales, sin importar su monto o cuantía.

El Área de Asesoría es el primer nivel de atención al contribuyente. Los contribuyentes podrán presentar por escrito consultas, que serán resueltas en un plazo no mayor a 20 días hábiles. A la fecha se han recibido más de 6,800 solicitudes de asesoría.

La Prodecon ha recibido solicitudes de toda clase de contribuyentes y ha atendido problemas de la más diversa índole, como los siguientes:

- Embargo de cuentas bancarias.
- Multas relacionadas con DIOT.
- Devoluciones de ISR Anual negadas.
- Regularización de construcciones en materia de cuotas al IMSS.

- Certificados de Origen que presentan problemas para Agentes Aduanales.

Los asuntos de asesoría atendidos hasta septiembre de 2012 pueden resumirse como sigue:

Atención personal	2,377	(34.5%)
Atención telefónica	2,458	(35.7%)
Correo electrónico	2,041	(29.8%)

La Prodecon se constituye como abogado defensor de los contribuyentes ante las autoridades fiscales o los Tribunales Federales. En estos casos, hay un monto máximo, que no debe exceder de treinta veces el salario mínimo elevado al año (\$682,513.00 M.N.), para efectos de que proceda a la defensa del contribuyente.

Los asuntos que ha atendido la Prodecon se agrupan como sigue:

RECURSOS DE REVOCACIÓN ANTE EL SAT:	132
RECURSOS ANTE LA PROCURADURÍA FISCAL DEL D.F.	3
DEMANDAS DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA	448
AMPAROS DIRECTOS	58
AMPAROS INDIRECTOS	29
RECURSOS DE REVISIÓN	14
AMPAROS EN REVISIÓN	8
TOTAL	692

RESULTADOS

De las 448 demandas de nulidad patrocinadas por la Prodecon ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA), se han emitido ya las primeras 106 sentencias definitivas, obteniendo los siguientes resultados:

- 100% de efectividad en juicios promovidos contra el SAT, relativos a:
 - Negativas de devolución de saldo a favor.
 - Determinaciones en impuestos al comercio exterior.

- Prescripción de créditos fiscales.
- 100% de efectividad en todos los juicios promovidos contra el IMSS e INFONAVIT.
- 90.9% de efectividad en juicios promovidos en cuanto a créditos desconocidos por los contribuyentes, pues la autoridad no pudo demostrar la existencia de las resoluciones.
- Tres de cada cuatro juicios promovidos, relacionados con multas por incumplimiento de obligaciones formales en materia de IEPS, han sido ganados.
- 60% de efectividad en juicios promovidos por multas por la omisión en la presentación de pagos provisionales del ISR, IVA e IETU.

ATRIBUCIONES

Las atribuciones de la Prodecon están basadas en sus facultades sustantivas, ya enunciadas.

En virtud de esas atribuciones, la Prodecon recibe toda clase de quejas por actos de autoridades fiscales federales, para verificar que los mismos no vulneren los derechos de los contribuyentes.

Prodecon tiene amplias facultades de investigación; puede requerir informes a cualquier autoridad y nombrar observadores que verifiquen las actuaciones de las autoridades fiscales.

Las quejas o reclamaciones fundadas dan lugar a la emisión de recomendaciones públicas no vinculatorias.

La recomendación pública contiene un señalamiento directo respecto del actuar ilegal o inapropiado de la autoridad fiscal federal y propone las medidas correctivas conducentes. Se difunde por diferentes medios, en especial, en la página electrónica de la Prodecon.

PROCEDIMIENTO DE QUEJAS

A continuación se señalan los tiempos relativos al procedimiento establecido en la Prodecon para la atención de una queja:

• PRODECON:	Recepción de la queja. Se admite y notifica a la Administración Fiscal Federal (AFF)	3 días
• AFF:	Rendición de informe	3 días
• PRODECON:	Acuerdo de no responsabilidad y/o recomendación a la AFF	5 días
• AFF:	Acepta, no acepta o acepta parcialmente	3 días
• AFF:	Demostrar cumplimiento de recomendación	10 días

QUEJAS POR AUTORIDAD RESPONSABLE

Las quejas recibidas por autoridad responsable, son las que se señalan a continuación:

SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	658
INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES	34
COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA	3
INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL	74
SIN IDENTIFICAR AUTORIDAD	12
TOTAL	781

Como puede observarse, hasta septiembre de 2012 se han tramitado 781 quejas:

- 84.3% corresponde a actos del SAT.
- 9.5% al IMSS.
- 4.4% al INFONAVIT.
- 1.5% sin identificar
- 0.3% a CONAGUA.

De los asuntos concluidos, 77% ha sido favorable a los contribuyentes.

PROCEDIMIENTOS DE QUEJAS Y RECLAMACIONES (OMBUDSMAN DEL CONTRIBUYENTE)

Los asuntos que predominantemente ha atendido la Prodecon han sido los siguientes:

- Negativas de devolución de saldos por parte del SAT, tanto del ISR como del IVA; se ha advertido que la autoridad solicita documentación excesiva para acordar, favorablemente.
- Inmovilización de cuentas bancarias. Por lo menos uno o dos de estos casos cada semana llegan a las oficinas de la Prodecon. Se destacan, también, embargos como medida precautoria, porque el SAT aduce que el contribuyente es ilocalizable o que se opone a las facultades de fiscalización simplemente porque no exhibe toda la documentación que le es requerida.

Se ha conocido que un alto porcentaje de los casos atendidos en estos temas implicaron conductas ilegales y arbitrarias de las autoridades. La Prodecon ha obtenido un alto nivel de éxito en los casos que ha atendido.

RESULTADOS DE LOS PROCEDIMIENTOS DE ATENCIÓN DE QUEJAS

- De las recomendaciones, 52.0% han sido relativas al embargo de cuentas bancarias.
- La autoridad que más ha recibido recomendaciones de la Prodecon por violaciones en torno a este tema es el SAT, seguido por la Secretaría de Finanzas del Estado de México y la Secretaría de Finanzas del D.F.
- Se han hecho públicas ya 27 recomendaciones, 6 durante 2011 y 21 en 2012.
- 16 de las recomendaciones han sido dirigidas al SAT, 9 a autoridades fiscales coordinadas y 2 a organismos fiscales autónomos.

EJEMPLO PRÁCTICO, REAL, DE EMBARGOS DE CUENTAS BANCARIAS

Recomendación 11/2012

Autoridad responsable: Administrador Local de Recaudación de Acapulco del SAT.

Materia: Embargo de cuentas bancarias y transferencia de fondos

La Prodecon consideró ilegal la inmovilización de la cuenta bancaria y el retiro de los fondos de ésta para hacer efectivo el cobro de los créditos determinados, ya que se encontraban debidamente garantizados y sub índice.

El TFJFA ya había otorgado la suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado.

La Prodecon recomendó que se ordenara a la Tesorería de la Federación (Tesofe) la devolución de las cantidades retiradas de la cuenta bancaria con actualizaciones y recargos, así como el levantamiento del embargo en la cuenta bancaria de la contribuyente.

(RECOMENDACIÓN ACEPTADA)

INVESTIGACIÓN DE PROBLEMAS SISTÉMICOS

Los problemas sistémicos son aquellos que se derivan de la estructura misma del sistema tributario y se traducen en inseguridad jurídica, molestias, afectaciones o vulneración de los derechos de los contribuyentes, ya sea de la generalidad o de un grupo o categoría de los mismos.

La Prodecon puede proceder de oficio o a petición de cualquier interesado para iniciar el procedimiento respectivo.

El procedimiento se inicia con una calificación preliminar del problema y durante este se pueden realizar diversas acciones de investigación, audiencias con los interesados, requerimientos de información y documentos a las autoridades fiscales involucradas, o bien, reuniones con estas.

Previa notificación a la autoridad fiscal involucrada para que alegue lo que considere conducente, el procedimiento puede concluir con la emisión de una recomendación pública y el señalamiento de medidas correctivas.

INVESTIGACIONES ACTUALES DE PROBLEMAS SISTÉMICOS

Actualmente, Prodecon realiza investigaciones de oficio, entre otros, en los siguientes temas:

- Embargos de cuentas bancarias.
- Condonación de multas (art. 74 CFF).
- Garantía de interés fiscal.
- Deducciones en la industria farmacéutica.

Igualmente, la Prodecon se encuentra tramitando alrededor de 63 expedientes de problemas planteados por cámaras, confederaciones empresariales, agrupaciones de contribuyentes organizados y especialistas en la materia.

PROPUESTAS DE MODIFICACIONES A LA NORMATIVIDAD INTERNA DEL SAT

La normatividad interna está integrada por disposiciones emitidas por el SAT que rigen las actuaciones de sus Unidades Administrativas y que no son publicadas ni difundidas entre los contribuyentes.

Cuando con motivo del ejercicio de sus funciones la Prodecon verifique que la norma interna del SAT afecta los derechos y la seguridad jurídica de los contribuyentes, propondrá ajustes o modificaciones a la misma, para preservar los derechos de aquellos.

Entre otros casos se investigan los lineamientos que el SAT utiliza para negar o conceder la condonación de multas.

EMISIÓN DE OPINIONES TÉCNICAS A PETICIÓN DEL SAT

El propósito de estas opiniones debe ser el de esclarecer y precisar la correcta aplicación de la norma fiscal, apoyando a la autoridad para que su labor recaudatoria se lleve a cabo con respeto irrestricto a los derechos de los contribuyentes, a lo cual se encuentran obligadas las autoridades, por mandato directo del Art.1° Constitucional ya comentado.

SOSTENER REUNIONES CON LAS AUTORIDADES FISCALES

La Prodecon tendrá facultades para convocar a reuniones periódicas y extraordinarias entre las autoridades fiscales y los contribuyentes organizados, con el objetivo de detectar áreas de conflicto o de riesgo y sus posibles soluciones.

Podrán participar en esas reuniones los contribuyentes organizados, cámaras y confederaciones empresariales y colegios profesionales registrados ante la Prodecon.

PROPUESTAS DE MODIFICACIONES A LAS DISPOSICIONES FISCALES

En caso de que, con motivo del ejercicio de sus funciones sustantivas, la Prodecon detecte disposiciones legales que afecten los derechos y seguridad jurídica de los contribuyentes, propondrá a la Cámara de Diputados, a través de su Comisión de Hacienda y Crédito Público, modificaciones a estas.

IMPOSICIÓN DE SANCIONES

La Prodecon puede imponer sanciones a las autoridades fiscales cuando sean omisas en presentar la información requerida en el procedimiento de quejas y reclamaciones, o bien, cuando no asistan a las reuniones a las que hayan sido convocadas.

Podrá, asimismo, denunciar ante las autoridades competentes la posible comisión de delitos por parte de las autoridades fiscales, así como actos que puedan dar lugar a responsabilidad civil o administrativa.

Esta atribución está regida en la Ley orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, cuyo Art. 28 se transcribe a continuación, en su parte más relevante para efectos de este escrito:

Artículo 28. Los servidores públicos de las autoridades fiscales federales serán sancionados:

- I. Con entre cinco y diez salarios mínimos vigentes en el Distrito Federal, elevados al mes (entre \$9,349.50 y \$18,699.00), cuando:
 1. No rindan el informe requerido en el plazo y términos establecidos, o no acompañen los documentos a que se refiere el artículo 19 de esta Ley, cuando el interesado haya cubierto los derechos respectivos o no entreguen los documentos o den los datos adicionales solicitados por la Procuraduría.

2. No informen dentro de los términos a que se refieren los párrafos segundo y cuarto del artículo 25 de esta Ley, si en su caso, aceptan la recomendación emitida por la Procuraduría;
 - II. Con entre veinte y treinta salarios mínimos del Distrito Federal, elevados al mes (entre \$37,398.00 y \$56,097.00), cuando no asistan a las reuniones periódicas establecidas en la fracción XIV del artículo 5; [...]

CONCLUSIÓN

Podría decirse que la Prodecon, hasta ahora, ha demostrado ser un organismo que está cumpliendo con los fines para los que fue creado, llenando un vacío que había en las complejas relaciones entre los contribuyentes y las autoridades fiscales; por lo tanto, es recomendable que ambas partes monitoreen su actuación, a fin de evitar que se desvirtúe su importante función y que los contribuyentes empiecen a utilizar los servicios de la Prodecon para solventar, de la mejor manera, cualquier problemática ante las autoridades fiscales.

