

**ANÁLISIS DEL TRABAJO REALIZADO POR LA PRODECON DURANTE EL
PERIODO (2011-2019). PROPUESTAS PARA UNA MAYOR EFICIENCIA DEL
SERVICIO BRINDADO A LOS CIUDADANOS EN LOS ACUERDOS
CONCLUSIVOS**

***Blanca Torres Espinosa¹**

blancate2005@yahoo.es

****Carlos Ernesto Arcudia Hernández**

carlosarudia@gmail.com

Universidad Autónoma de San Luis Potosí

RESUMEN

El objeto de este trabajo es exponer a los lectores las principales actividades de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente en México, su marco normativo, así como los principales beneficios que tienen las personas al acudir personal o vía internet a solucionar sus controversias a través de la mediación y los llamados acuerdos conclusivos. Éstos acuerdos entraron en vigor en el año 2014, los cuales, de acuerdo a las cifras proporcionadas por la misma dependencia, han alcanzado al finalizar el mandato de la Procuradora a cargo hasta abril 2019, una solución al 67% del total de 10 mil solicitudes. No obstante, se hace necesario realizar diversas reformas con el fin de aumentar ese porcentaje y, lograr que sin llegar a juicio contencioso se dé solución a los conflictos entre los ciudadanos y hacienda.

PALABRAS CLAVE: Contribuyente, mediación, Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, acuerdos conclusivos.

¹ *Blanca Torres Espinosa Dra. en Derecho Fiscal y Tributario. Universidad de Salamanca (España). Profesora de Tiempo Completo d la UASLP-UAMZH.

² **Carlos Ernesto Arcudia Hernández. Dr. en Derecho Mercantil. Universidad Complutense de Madrid (España). Profesor de Tiempo Completo d la UASLP-UAMZH.

ABSTRACT

The purpose of this paper is to expose readers to the main activities of the Office of the Advocate for the Defense of Taxpayers in Mexico, its regulatory framework, as well as the main benefits that people have when going personal or via the Internet to solve their disputes through mediation and the so-called conclusive agreements. These agreements entered into force in 2014, which, according to the figures provided by the same unit, reached, at the end of the mandate of the Procurator in charge until April 2019, a solution to 67% of the total of 10 thousand applications. However, it is necessary to carry out various reforms in order to increase that percentage and, in order to achieve a solution to the conflicts between the citizens and the treasury, without reaching a contentious trial.

KEYWORDS: Taxpayer, mediation, Taxpayer Advocacy Office, conclusive agreements.

ANTECEDENTES

La Prodecon (Procuraduría de a Defensa del Contribuyente) nace a partir de la necesidad de atender de forma oportuna y responsable (por parte de Ejecutivo) al Contribuyente frente a los problemas que tiene con la Administración Tributaria, consecuencia de relación bilateral y obligatoria.

La Procuraduría es un organismo público descentralizado, autónomo con independencia técnica y operativa, especializado en materia tributaria, que tiene como finalidad brindar información gratuita, ágil y sencilla a los contribuyentes. También de acuerdo a su normativa, atiende quejas y reclamaciones en contra de las autoridades fiscales que vulneren los derechos de los contribuyentes.

Su fundamento jurídico lo encontramos en el artículo 18-B del Código Fiscal de la Federación², también señala que la Prodecon puede asesorar, representar y defender a los contribuyentes.

Una de las tareas fundamentales de éste organismo como intermediaria, es ayudar a dar solución pronta a los problemas de los sujetos pasivos de la mejor forma, ya

² Publicado en el DOF el 5 de enero del 2004.

que al tratarse principalmente de situaciones que conllevan al pago de contribuciones a la administración, es importante la celeridad y atención a los asuntos de los ciudadanos.

La Ley de la Prodecon fue publicada en el DOF el 4 de septiembre del 2006 siendo casi el final del periodo presidencial del Vicente Fox Quezada; sin embargo, no entró en funciones de forma inmediata, ya que fue impugnada por el Procurador General de la República ante la SCJN mediante acción de inconstitucionalidad 38/2006 y resuelta el 18 de mayo de 2008 durante la presidencia de Felipe Calderón Hinojosa, obligando al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a reformar los artículos 5 fracción VII y 12 fracción II y segundo párrafo³.

Finalmente, después de 5 años de publicada la Ley Orgánica de la Prodecon y concluida la controversia de acción de inconstitucionalidad señalada anteriormente, no es sino hasta el 4 de septiembre de 2011 cuando por terna propuesta por el Ejecutivo y electa por el Senado de la República, cuando es nombrada primera Ombudman, Lic. Diana Bernal Ladrón de Guevara iniciando labores el 1º de septiembre del mismo año; la Lic. Bernal fue ratificada en el cargo el 30 de abril de 2015 al 30 de abril del 2019 por Enrique Peña Nieto.

Después de los ocho años al frente de la Prodecon, analizaremos más adelante un instrumento de trabajo llamado el libro blanco⁴ en donde se publica por parte de la Ex Procuradora, el trabajo más relevante y los avances que hubo durante su gestión (2011-2019).

³ Vid. DOF del 7 de septiembre del 2009.

⁴ Vid. <http://www.prodecon.gob.mx/index.php/home/p/noticias/3120-conoce-aqui-el-texto-del-informe> link oficial de Prodecon del 10 de junio del 2019.

PRINCIPALES APORTACIONES DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE

Como lo mencionamos anteriormente, esta ley es de 2006, reformada en 2009 y no es sino hasta 1 de septiembre que la Prodecon abre sus puertas al público.

Actualmente la Ley Orgánica consta de 28 artículos, los cuales, son un complemento a la Ley Federal de Derechos del Contribuyente publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de junio de 2005.

El capítulo I habla de las disposiciones generales, y señala que la ley es de orden público y aplicable para toda la República Mexicana en materia fiscal, asesorando, representando, y defendiendo al contribuyente.

Esta dependencia cuenta con presupuesto asignado por la Federación para el cumplimiento de sus funciones y podrá ejercerlo directamente.

El artículo 3º señala que el servicio que preste la Prodecon es gratuito, siempre y cuando el monto del asunto del contribuyente no sea superior a 30 veces el salario mínimo en el DF elevado al año, en este caso cambia a Unidades de Medida y Actualización⁵, dando un monto total de \$925,165.50 pesos, con lo que las posibilidades para que represente al ciudadano son limitadas.

Los servicios de la Prodecon deben ser solicitados por el interesado; el Procurador los Delegados Regionales y los asesores jurídicos brindarán esa ayuda y asesoría.

Las autoridades fiscales, federales, estatales y municipales que posean información o cuenten con documentos relacionados con algún asunto que se ventile en la Prodecon, están obligados a proporcionarla para esclarecer los hechos en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

También es obligación de las autoridades fiscales federales acudir a las reuniones periódicas con la Prodecon y brindarle la información de las consultas que le hagan

⁵ UMA para 2019 es de 84.49.

al respecto; lo contrario llevará a la imposición de responsabilidades administrativas y sanciones a los servidores públicos de acuerdo a la ley.

Las principales atribuciones de la Prodecon son:

- 1) Atender y asesorar a los contribuyentes respecto de los actos de las autoridades fiscales federales.
- 2) Representar en todas las instancias administrativas y judiciales a los contribuyentes frente a la autoridad correspondiente.
- 3) Conocer y resolver las quejas que interpongan los contribuyentes respecto a los actos de las autoridades fiscales federales.
- 4) Promover el estudio, enseñanza y divulgación de la normativa fiscal.
- 5) Instalar el servicio de carrera profesional para los asesores y personal jurídico de la dependencia.
- 6) Contar con una página de internet y, dar a conocer el trabajo realizado y acciones efectuadas en defensa de los contribuyentes, tomando en cuenta los criterios de transparencia y acceso a la información pública.
- 7) Publicar semestralmente el DOF y en su página de internet, las actividades administrativas realizadas.
- 8) Imponer multas de acuerdo a sus facultades.
- 9) Recabar y analizar la información sobre las quejas y reclamaciones interpuestas con el fin de emitir recomendaciones para corregir los errores de la administración, y denunciar en su caso, ante las autoridades competentes los actos que den lugar a responsabilidad civil o administrativa ante las autoridades fiscales federales.
- 10) Proponer al SAT modificaciones a la normativa fiscal en defensa de los contribuyentes.
- 11) Dar opiniones sobre la interpretación de las disposiciones fiscales y aduaneras cuando el SAT se lo solicite.

12) Emitir su estatuto orgánico

13) Convocar y reunirse con las autoridades fiscales federales para formular sugerencias sobre el desarrollo de sus actividades para prevenir la comisión de algún acto ilegal hacia los contribuyentes.

14) Fomentar la cultura contributiva en los medios de comunicación y difusión social.

15) Proponer a la SHCP modificaciones a la normativa fiscal.

Las quejas y reclamaciones de los contribuyentes, no constituyen recurso administrativo o medio de defensa alguno; tampoco suspenden los plazos para la interposición de los procedimientos regulados en la ley.

La Procuraduría se integra por:

1) El Procurador de la Defensa del Contribuyente

2) El órgano de Gobierno de la Procuraduría

3) Delegados Regionales

4) Asesores Jurídicos

El Procurador debe ser mexicano, poseer título profesional, tener experiencia en materia fiscal por 5 años inmediatos, no haber sido Secretario o Subsecretario de Estado ni funcionario del SAT; no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito intencional por más de un año de prisión o su es delito patrimonial, sin importar la pena si es intencional y, contar con reconocida competencia profesional y honorabilidad.

El Procurador está obligado a velar por el cumplimiento de las funciones de la Procuraduría; a ejercer responsablemente los recursos de la institución; a nombrar a los asesores fiscales; a elaborar el proyecto de presupuesto; emitir recomendaciones públicas no vinculatorias para las autoridades; presidirá las sesiones del órgano de gobierno; ejercer la representación de la Procuraduría; delegar funciones de acuerdo a su estatuto orgánico y, proveer a la procuraduría en lo administrativo y organización del trabajo.

Posteriormente, habla de los asesores jurídicos, los cuales, serán nombrados por el procurador y contar con experiencia en materia fiscal por dos años. Sus principales obligaciones consisten en prestar servicio, asesoría, representación y defensa a los contribuyentes que lo soliciten; promover a favor de sus representados, todo lo relativo a su defensa como acciones, excepciones, incidentes, recursos, o cualquier trámite para su defensa. Llevar un expediente por cada asunto, y velar por el hasta su conclusión y, ejecutar las demás funciones encomendadas por el procurador.

En cuanto al órgano de Gobierno, se integra por el Procurador con voto de calidad, y 6 Consejeros independientes propuestos por el Presidente de la República, tomando en cuenta a los representantes de la Universidades, asociaciones profesionales y cámaras empresariales. Las personas que ocupen el puesto deberán tener amplia experiencia en materia tributaria, y prestigio profesional. Cada Consejero tendrá uno suplente, ambos cargos serán honoríficos.

Éste órgano de gobierno deberá sesionar por lo menos cada 3 meses y deberá haber mayoría simple, todos los consejeros presentes tienen derecho a voto, las sesiones del órgano serán convocadas por el Procurador.

Las principales atribuciones del Órgano de Gobierno son: analizar y aprobar el proyecto de presupuesto presentado por el Procurador; fijar los lineamientos para el plan de trabajo anual de la procuraduría; aprobar el estatuto orgánico; aprobar el proyecto de informe del procurador; evaluar los lineamientos para la promoción de la cultura tributaria y aprobar el nombramiento de Delegados Estatales propuestos por el Procurador.

El órgano de gobierno, es un órgano de control de la Procuraduría, no obstante, la Secretaría de la Función Pública designará de forma independiente un Órgano Interno de Control para el control del desarrollo de las actividades de la procuraduría.

Ahora hablaremos del tema de la quejas o reclamaciones que pueden interponer los contribuyentes, iniciaremos señalando que deben ser breves con poca

formalidad. Los Delegados regionales tendrán fe para certificar la veracidad de los hechos en sus actuaciones.

Otra obligación de la Procuraduría, es manejarse con estricta confidencialidad de los asuntos e información que manejen; las quejas se harán llegar por escrito utilizando cualquier medio que establezca la Procuraduría, pero tratándose de casos urgentes, puede ser presentada por cualquier medio de comunicación a los Delegados Regionales.

Las quejas podrán recibirse en cualquier momento, sin embargo, si el acto de autoridad notificado al contribuyente requiere la interposición de algún medio de defensa, la queja deberá ser presentada por el interesado dentro de los 15 días siguientes a su notificación, en caso contrario, la procuraduría la tendrá como no presentada. La queja improcedente será rechazada y notificada en el plazo máximo de 5 días al reclamante.

En caso de que el contribuyente desconozca a la autoridad o servidor público, la Procuraduría hará la investigación para saber quiénes son, y se atenderá la queja bajo la condición de identificar a dichas autoridades.

Si del escrito de queja no se deducen los elementos que permitan la intervención de la Procuraduría, solicitará en el término de 3 días al solicitante una aclaración, de lo contrario se tendrá por no presentada.

El escrito anteriormente señalado, de ser procedente, en el término de 3 días se admitirá y dará a conocer a la autoridad señalada para que rinda informe en el plazo de 3 días, debiendo agregar las evidencias o pruebas y fundar y motivar el documento. La Procuraduría de ser necesario, solicitará cualquier evidencia que tenga relación con el asunto y, en su momento, elaborará las conclusiones del asunto, las cuales servirán para formular la recomendación a la Autoridad correspondiente.

El Procurador dictará acuerdos de trámite para solicitar información o documentos a las autoridades; hará recomendaciones no imperativas a la autoridad o servidor público al que se dirija y elaborará acuerdos de no responsabilidad.

Una vez recibido el informe de la autoridad, la Procuraduría en un plazo de 5 días dictará acuerdo de no responsabilidad a la autoridad; pero no podrá dejar sin efectos o modificar el contenido del acto de autoridad, solo sugerir la aceptación de la recomendación y los motivos.

Si es aceptada la recomendación, la autoridad en el plazo de 10 días, entregará pruebas del cumplimiento de la misma.

En contra de las recomendaciones no procede recurso alguno, asimismo, no podrán ser aplicados por analogía o mayoría de razón a otros casos.

Las Procuraduría y los Delegados Regionales, podrán sancionar a las autoridades fiscales federales entre 5 y 10 salarios mínimos vigentes en la República elevados al año, cuando: no rindan el informe que tiene que ver con la queja o no acompañen los documentos que tienen que ver con el asunto, incluso no informen dentro del plazo señalado en la ley.

Otra sanción consiste en una multa entre 20 y 30 salarios mínimos vigentes en el país elevados al año, cuando las autoridades no asistan a las reuniones periódicas establecidas en la ley.

Finalmente, habrá responsabilidad administrativa para el funcionario público que se niegue a cumplir la recomendación en términos del artículo 34 del Ley del SAT, siempre y cuando el contribuyente haya logrado el mismo efecto mediante la nulidad del acto a través del juicio contencioso y se declare ausencia total de fundamentación y motivación.

PRINCIPALES APORTACIONES DE LA PRODECON DESDE SU APERTURA EN EL 2011

Una de las principales aportaciones en los ocho años después de la apertura de la Prodecon, es la atención que dio a las 10 mil solicitudes de acuerdos conclusivos desde 2011 a abril 2019, logrando una eficacia del 67 por ciento; es decir, logró que

los contribuyentes llegaran un acuerdo con la Administración y para evitar una litis posterior.

La Ex Procuradora afirmó en entrevista, que los principales problemas que atendió la Prodecon en los 8 años de su gestión fueron solicitudes de devolución de impuestos en un 30.01%; problemas relativos a los comprobantes fiscales que presentaron los contribuyentes un 7.93 %, problemas relativos a créditos fiscales un 7.22%, asuntos relativos a inmovilización de cuentas bancarias 4.63%, Procedimiento Administrativo de Ejecución un 3.95%, asuntos relativos a obligaciones fiscales un 3.87% y para otros asuntos un 42.39%⁶

ANÁLISIS DEL INFORME EMITIDO POR LA PRODECON EN SUS PRIMEROS OCHO AÑOS (2011-2019)

Éste informe lo podemos consultar en la página de la Prodecon, también llamado libro blanco⁷, en esta ponencia analizaremos solo los datos más relevantes, tales como: crecimiento anual, tipo de contribuyentes atendidos, porcentaje de eficiencia, montos relevantes y generales, y, casos resueltos y en trámite.

Al parecer, la labor más importante de la institución en estudio, fueron los acuerdos conclusivos regulados en el artículo 69-C y siguientes del Código Fiscal de la Federación. A través de éstos acuerdos, tanto el contribuyente como la Administración Tributaria pueden llegar a un acuerdo con intervención de la Prodecon.

Cuando se estén ejerciendo las facultades de comprobación al contribuyente y, hasta antes de que se le notifique la resolución que determine el monto de las contribuciones omitidas por parte del sujeto activo; el afectado, podrá optar por

⁶Impuestum noticias vid. <http://www.impuestum.com/noticias/1173/Prodecon+tendrá+nuevo+procurador>+ del 10 de junio de 2019.

⁷ Vid. Página de Prodecon <http://www.prodecon.gob.mx/index.php/home/p/noticias/3120-conoce-aqui-el-texto-del-informe> del 10 de junio de 2019.

solicitar acuerdo conclusivo y dar solución a sus problemas fiscales de forma rápida evitando la vía judicial ahorrando tiempo y dinero.

Si la autoridad y el contribuyente logran un acuerdo conclusivo, o hay marcha atrás, es de cumplimiento obligatorio para las partes.

Desde el año 2014, cuando se regulan los acuerdos conclusivos en el CFF, La Prodecon han atendido 10 mil solicitudes por parte de la Dirección General de Acuerdos Conclusivos, los cuales atiende de inicio a fin; dando solución a la fecha al 67% de dichas solicitudes. La solicitud se admite en un plazo corto, es decir de 1.5 días con el fin de acelerar el proceso de arreglo entre las partes.

Los principales asuntos tratados en los acuerdos conclusivos se basan en cuestiones de auditorías que acarrear problemas de fondo para los contribuyentes, y que tienen que ver con: impuestos federales, cuestiones de hidrocarburos, grandes contribuyentes, fiscalización internacional, precios de transferencia, regalías, publicidad y propaganda, sistema financiero, así como empresas multinacionales.

Además del artículo 69-C y siguientes del CFF, se publicaron en el DOF el 27 de mayo del 2014, los “Lineamientos que regulan el ejercicio de las atribuciones sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente”, los artículos 96 a 107 regulan detalladamente del procedimiento a seguir e invita al sujeto pasivo a dirimir sus controversias con la Administración por medio de la mediación.

En el año 2018, la Auditoría Superior de la Federación realizó auditoría a la mediación fiscal, con el fin descartar corrupción o malas prácticas, de la cual, no hubo observaciones.

Una de los logros de la Prodecon, es su intervención con el fin de que en materia aduanera se utilice la mediación en asuntos relativos a comercio exterior consecuencia de una visita domiciliaria.

Un acuerdo conclusivo tardaba en resolverse 9 meses, actualmente 7 meses.

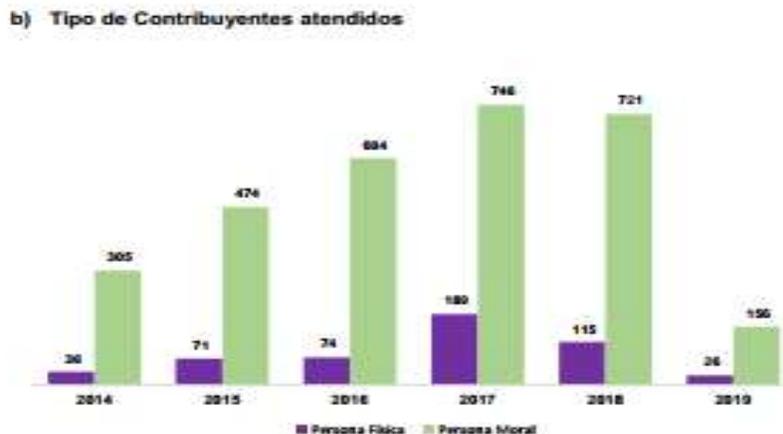
Notoriamente, los acuerdos conclusivos se han incrementado año con año, en 2014 recibieron 341 solicitudes y, en 2018, 836 solicitudes, de las cuales acuden más personas morales que físicas, según el libro blanco que estamos analizando, con una eficacia de solución del 67%.

COMETARIOS A LOS ACUERDOS CONCLUSIVOS GESTIONADOS POR PRODECON

Si bien es cierto, ésta institución ha trabajado mucho en lograr acuerdos entre las partes (administración y contribuyente), así como fomentar la mediación entre las partes, lo cierto, es que de la tabla que vemos a continuación, la Prodecon atiende a más personas morales que físicas, y las razones podrían variar, quizá por el monto (no debe rebasar al día de hoy \$925,165.50 pesos), ya que un grupo considerable de personas físicas no tienen asuntos de ese monto y las personas morales sí.

Otra razón podría ser porque las personas físicas que tienen ingresos menores al señalado en el párrafo anterior, prefieren arreglar sus diferencias con la Administración a través de su abogado o contador, según sea el asunto y le implica atención personal.

Una razón más, podría ser porque los contribuyentes arreglan sus problemas por medio de recurso administrativo o en juicio sumario ante la instancia jurisdiccional.



Fuente: Prodecon abril 2019.

No obstante, lo anterior, es necesario que el contribuyente acuda a resolver sus problemas fiscales a la Prodecon e intentar que sea la primera vía para dar solución a sus problemas fiscales.

CONCLUSIONES

Primera: Es necesario que la Prodecon continúe aplicando los principios de celeridad, flexibilidad, inmediatez con el fin de dar un buen servicio a los contribuyentes.

Segunda: Es necesario reformar el artículo 3º de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del contribuyente con el fin de aumentar el monto de los asuntos en los que puede intervenir, no es suficiente con el monto actual.

Tercera: No basta con que la Prodecon solo haya resuelto el 67% de los 10 mil acuerdos conclusivos solicitados por los contribuyentes del 2011 al 2019, debería por lo menos estar dando solución a un 98%, debido a que es su trabajo y recibe presupuesto federal.

Cuarta: Aun cuando el contribuyente haya interpuesto recurso de reclamación, si solicita la mediación de la Prodecon y, se resuelve la controversia antes que el recurso concluya, debería ser válido el acuerdo. Esto podría tomarse en cuenta para una próxima reforma a la Ley Orgánica.

Quinta: Señala la Prodecon en su informe del libro blanco, que los acuerdos conclusivos se resolvían en 9 meses, actualmente (2019) en 7 meses. Pero consideramos que debido a que tienen contacto directo con las autoridades de acuerdo a su Ley Orgánica, podrían ser resueltos en 2 meses.

Sexta: Es importante dar mayor fomento a la cultura contributiva, actualmente se habla en los medios de comunicación muy poco de ésta práctica, no solo debe estar presente en los canales judiciales, debería haber propaganda en cualquier canal de TV y radio, y señalar al contribuyente las alternativas que tiene para cumplir con sus obligaciones fiscales.

PÁGINAS WEB CONSULTADAS

- 1) Vid. <http://www.prodecon.gob.mx/index.php/home/p/noticias/3120-conoce-aqui-el-texto-del-informe> link oficial de Prodecon del 10 de junio del 2019.
- 2) UMA para 2019 es de 84.49. Vid. <https://www.inegi.org.mx/temas/uma/> Impuestum noticias Vid.
- 3) <http://www.impuestum.com/noticias/1173/Prodecon+tendrá+nuevo+procurador+> del 10 de junio de 2019.
- 4) Vid. [Página](http://www.prodecon.gob.mx/index.php/home/p/noticias/3120-conoce-aqui-el-texto-del-informe) de Prodecon <http://www.prodecon.gob.mx/index.php/home/p/noticias/3120-conoce-aqui-el-texto-del-informe> del 10 de junio de 2019.
- 5) <http://www.diputados.gob.mx/> Cámara de Diputados.
- 6) <http://www.prodecon.gob.mx/> Procuraduría de la Defensa del Contribuyente