



**C.P.C. Rubén
Plascencia Arreola
Presidente Consejo
Directivo**

“Procuraduría de la Defensa del Contribuyente” Protege, Defiende, Observa

**C.P.C. y M. I. Javier
Pérez López
Vicepresidente
General**

ANTECEDENTES

Mucho antes de la Reforma Constitucional de junio de 2011, ya había sido creada la Prodecon mediante la publicación de su Ley Orgánica en el Diario Oficial de la Federación el 04 de septiembre de 2006.

**C.P.C. y M.I. Oliver
Murillo y García
Vicepresidente de
Calidad**

Sin embargo, el Procurador General de la República Cabeza de Vaca presentó acción de inconstitucionalidad (SCJN 38/2006) en contra de dicho Decreto de Ley, en lo que tocaba a las atribuciones de la Prodecon de comparecer ante el Congreso de la Unión, la designación del Procurador y la duración de su encargo, así como la conformación del Órgano de Gobierno; no fue sino hasta el 06 de mayo de 2008 cuando se resolvió la acción y en consecuencia el 07 de septiembre de 2009 se publicó en el DOF el Decreto por el que se reformaban las disposiciones impugnadas.

**C.P.C. y M. I. Felipe
de Jesús Arias Rivas
Vicepresidente de
Asuntos Fiscales**

Superado lo anterior, en abril de 2011 de una terna propuesta por el Presidente, el Senado eligió a una mujer como primer ombudsman fiscal del país y en septiembre de ese mismo año entró en funciones la Procuraduría.

**“Por una contaduría
Pública con Excelencia
y Nacionalista”**

MARCO JURÍDICO



ccpudg@yahoo.com.mx

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (**CPEUM**)
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (**LOAPF**)
- Lineamientos que regulan el ejercicio de las atribuciones sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (**Lineamientos**)
- Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (**LOPDC**)
- Estatuto Orgánico de la Defensa del Contribuyente (**EODC**)
- Ley Federal de los Derechos del Contribuyente (**LFDC**)
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (**Ley Federal de Transparencia**)
- Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (**Reglamento de la Ley Federal de Transparencia**)
- Acuerdos Generales de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (**Acuerdos Generales**)
- Criterios Normativos y Sustantivos de Prodecon (**Criterios**)

INTRODUCCIÓN

Al aprobarse la Reforma Constitucional sobre Derechos Humanos en junio de 2011, se marca un nuevo paradigma en el sistema jurídico mexicano que abre un horizonte de acción más amplio a este Organismo Público Descentralizado encargado de velar por los derechos de los contribuyentes.

Dentro de esa Reforma trascendental, se modifica el artículo 102, apartado B de la CPEUM, para otorgar a los organismos de protección de los derechos humanos mecanismos más efectivos para cumplir los objetivos por los cuales fueron creados, dentro de ellos se contempla a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente como el primero en su tipo especializado en materia fiscal.

DESARROLLO

En el artículo 2 de la LOPDC, se define la naturaleza jurídica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, la cual es un organismo público descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía técnica, funcional y de gestión.

La independencia y especialización de este organismo garantiza el mejor desarrollo de sus funciones y encuentra su justificación inmediata en la necesidad de mejorar la interacción entre los sujetos de la relación jurídico-tributaria para corregir las prácticas excesivas que lesionen los derechos de los contribuyentes y que estos sientan una mayor satisfacción sobre las funciones del Estado a cambio de ceder parte de su patrimonio para los gastos públicos.

Esa independencia se traduce en imparcialidad y separación de los poderes estatales para impedir que estos puedan influir u obstruir en el objetivo de proteger a los sujetos pasivos de la relación jurídico-tributaria, combatiendo la arbitrariedad, el abuso, la impunidad, el exceso y prepotencia de las autoridades fiscales.

Es importante mencionar que la Prodecon no es sustituto de los órganos encargados de dirimir las controversias que surjan entre autoridades y gobernados donde estos últimos pueden hacer valer los medios de defensa que tiene a su alcance, sino que es concebido como un organismo auxiliar en la defensa de los derechos de quienes son afectados con los actos del fisco.

De esta manera se refuerzan los valores de justicia y democracia que sostienen al Estado de Derecho, impulsando una cultura de legalidad, fomento y recuperación de la credibilidad en las instituciones fiscales, preservándose la certeza y seguridad jurídica.

La figura del ombudsman fiscal tiene como objeto fundamental investigar irregularidades cometidas por autoridades en la materia y emitir en su caso recomendaciones públicas no coercitivas, aunque este punto ha sido una tema muy debatido pues por un lado tenemos que sus acciones carecen de efectividad y por el otro que de ser obligatorias a cumplirse entonces estaríamos ante funciones análogas a las de un órgano jurisdiccional, lo cual es distinto a la función de un ombudsman que no es la de emitir sentencias, sino sugerencias que de cierto modo pongan en evidencia los abusos haciéndolos públicos y con ello ejerciendo presión sobre las autoridades que los cometan.

Para ello, es fundamental que esta institución antiburocrática preserve su *auctoritas* o autoridad moral al carecer de *potestas*, pues la opinión pública es un fuerte contrapeso del poder, que viene a aumentar la esfera de protección de los derechos de los ciudadanos.

Otros de los Organismos Descentralizados No Sectorizados más importantes en el país son, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

En cuanto al presupuesto que ejerce la Prodecon, este no cuenta con autonomía presupuestaria pues solo se encarga de elaborarlo conforme a las disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, posteriormente lo envía a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su incorporación en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, y una vez aprobado la Procuraduría lo ejercerá directamente.

Por ello en el artículo Segundo Transitorio de la LOPDC, se establece que el Ejecutivo Federal deberá prever los recursos para la creación y funcionamiento de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

Un elemento importante que encontramos en la asignación de presupuesto a este organismo es que este no podrá ser inferior al otorgado en el ejercicio inmediato anterior, tal como se puede corroborar con el que tuvo para el año 2012 por más de \$320 millones de pesos, al asignado para el ejercicio 2013 de más de \$469 millones de pesos.

Con lo anterior, consideramos que se materializa la obligación de las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con el principio de progresividad, según lo dispuesto por el artículo 1° de la CPEUM, pues al existir una mayor asignación de presupuesto para este organismo protector de derechos humanos, se tiene mayor capacidad de cumplir a cabalidad con el citado precepto constitucional, pilar de la reforma a la que se hace referencia en la introducción de este texto.

La Prodecon ofrece asesoría, representación y defensa de los contribuyentes, así también se encarga de recibir las quejas que estos tengan sobre actos de las autoridades fiscales con el fin de si es procedente, emitir las recomendaciones que sean necesarias para mitigar las fallas en el sistema de administración tributaria.

Los servicios que se prestan son gratuitos, excepto los de representación, que únicamente se proporcionarán cuando el monto del asunto no exceda de treinta veces el salario mínimo del Distrito Federal elevado al año, es decir aproximadamente \$709,122.00 pesos, servicios como los que proporciona un Abogado para la tramitación de los medios de defensa procedentes, sin embargo, la acumulación de trabajo, el limitado número de asesores jurídicos de la Procuraduría y la obligación de también atender las quejas y llevar a cabo su investigación, impide que se preste con la misma calidad de servicio del ofrecido por este Organismo al contratado con un despacho de abogados especialistas en materia fiscal.

Este derecho de representación va dirigido principalmente a personas que no cuentan con los recursos suficientes para cubrir los gastos que genera contratar los servicios profesionales de un abogado, sin embargo también es una buena opción acudir a la Prodecon para solicitar estos servicios cuando se está inconforme con algún acto o resolución de una autoridad fiscal y esta es de cuantía menor, pues con ello se evitaría que "salga más caro el caldo que las albóndigas".

Dentro de sus funciones también está el mantener informados a los contribuyentes para el correcto cumplimiento de sus obligaciones fiscales, promoviendo una cultura tributaria con una estrecha comunicación entre el Gobierno, Instituciones y la sociedad, con lo cual se complementan las labores que históricamente ha llevado a cabo el SAT.

Entre otras de sus atribuciones más importantes se encuentran, el identificar problemas de carácter sistémico que ocasionen perjuicios a los contribuyentes, a efecto de proponer al SAT las recomendaciones para solucionarlos y procurar que se dejen de cometer más afectaciones que generen mayor inconformidad; proponer a la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados modificaciones a las disposiciones fiscales.

También puede convocar a reuniones periódicas con las autoridades fiscales, estando obligadas estas a participar, con el fin de presentarles sugerencias respecto a sus actividades, advertirles de

la comisión de actos ilegales en perjuicio de una persona o grupo de personas, inclusive para que se reparen daños causados.

En estas reuniones pueden asistir e intervenir los síndicos y representantes de colegios profesionales, entre otros grupos de contribuyentes legalmente constituidos tales como cámaras empresariales y sindicatos, los cuales deberán acreditarse oportunamente ante la Procuraduría.

Ahora bien, la naturaleza jurídica de la queja ante la Prodecon reúne las mismas características con las que se presentan ante cualquier ombudsman, tal como el que esta es un medio de acceso a la justicia no jurisdiccional para la protección de derechos humanos.

En ese sentido, el artículo 5 de la LOPDC, establece que las quejas que se presenten no constituyen instancia, siendo independiente a los medios de defensa que se puedan hacer valer en contra de los actos o resoluciones materia de la queja, ni suspende plazos y procedimientos llevados por autoridades fiscales.

La queja puede presentarse en cualquier tiempo, excepto cuando el acto que se reclame vaya a ser objeto de representación por la Procuraduría, caso en el que deberá presentarse dentro de los 15 días hábiles siguientes al en que surta efectos la notificación del acto o resolución susceptible a impugnarse.

Una tercera parte de la quejas recibidas por la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente corresponden a inmovilizaciones de cuentas bancarias por parte del Servicio de Administración Tributaria, del Seguro Social y del Infonavit.

En lo que concierne a las respuestas que emita la Procuraduría, estas no crean ni extinguen derechos ni obligaciones, tampoco liberan de responsabilidad a los servidores públicos, por lo que dichas respuestas no podrán ser impugnadas.

Otra característica o principio del procedimiento de queja es la celeridad en su trámite, ya que los términos en todas sus etapas son de 3 a 5 días, también se eliminan los mayores formalismos posibles, haciéndolo más ágil para obtener una justicia más pronta y expedita, lo cual no acontece en los órganos jurisdiccionales, se establecen plazos breves y se mantiene una comunicación directa con las partes.

En cuanto a la legitimación procesal para interponer la queja, basta con tener un interés simple, es decir, cualquier persona que tenga interés en que los actos administrativos de las autoridades fiscales sean conforme a lo que la ley les permite, sin que tenga que existir una afectación directa al quejoso, lo que permite un fácil acceso a la justicia por medio de este organismo.

Un elemento importante es la facultad de investigación de la Prodecon para verificar que la autoridad fiscal actúa apegada a derecho, facultad que ejerce una vez interpuesta una queja, para allegarse de pruebas y de los elementos de convicción necesarios para poder llegar a la determinación de si existe una vulneración a los derechos fundamentales de los contribuyentes.

Dicha facultad se encuentra prevista en el artículo 4 de la LOPDC, en virtud del cual la Procuraduría puede requerir a las autoridades fiscales que estén relacionados con la queja a que proporcionen toda la información y documentación que se encuentre en su poder, relacionada con la materia de la queja, necesaria para esclarecer los presuntos hechos ilegales que se investigan, estando estas obligadas a atender puntual y oportunamente este requerimiento conforme a lo dispuesto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Finalmente si la investigación ofrece suficientes elementos para que la Prodecon llegue a la convicción de que si existen violaciones a los derechos de los contribuyentes, ésta podrá dictar

recomendaciones no imperativas para la autoridad o servidores públicos responsables, o en caso de que no se detecten arbitrariedades dictará un acuerdo de no responsabilidad.

Las estadísticas de la propia Procuraduría actualizadas al 24 de mayo de 2013, nos muestran un porcentaje bajo de acciones realizadas, sin aumento notable desde la creación del organismo en septiembre de 2011.

Los números y porcentajes indican 12,431 asesorías atendidas, la mayoría de los servicios de representación legal y defensa fue en materia de multas relacionadas con la Declaración Informativa de Operaciones con Terceros (DIOT), tan solo 1,536 quejas presentadas de las cuales en 1,266 se señala al Servicio de Administración Tributaria como autoridad responsable.

En cuanto a la satisfacción de los contribuyentes que se acercaron a la Prodecon, más del 73% manifiestan que recibieron una atención excelente, lo cual a la vez coincide con un 79% de asuntos concluidos que han resultado favorables a las pretensiones de los quejosos.

CONCLUSION:

La procuraduría de defensa del contribuyente es una institución cuya fuerza depende de la participación activa de los contribuyentes; sólo mediante el ejercicio de quejas se permitirá que las recomendaciones que emita cambien los principales paradigmas que por lo general generan enfrentamientos entre los sujetos activos y pasivos de la relación jurídica tributaria.

ACLARACIÓN:

El contenido del presente estudio, corresponde ilustrativamente a la opinión de los miembros de la Comisión Fiscal del Colegio de Contadores Públicos Universidad de Guadalajara, A. C. y su objetivo es única y exclusivamente el dar a conocer al lector dicha opinión, sin que con ella se pretenda orientar, influir o bien coadyuvar en forma alguna con el interés particular del interesado.

ELABORADO POR LA COMISIÓN FISCAL:

PRESIDENTE:	C.P.C., M.I. Y ABOGADO FELIPE DE JESÚS ARIAS RIVAS
VICEPRESIDENTE:	C.P.C. HELIODORO ALBERTO REYNOSO MENDOZA
SECRETARIO:	C.P.C. Y M.I. CELIA EDITH VELEZ GÓMEZ
	C.P.C. RUBEN PLASCENCIA ARREOLA
	C.P.C. Y M.I. JAVIER PÉREZ LÓPEZ
	C.P.C. Y M.I. OLIVER MURILLO Y GARCÍA
	C.P.C. RAMÓN MACÍAS REYNOSO
	C.P.C. MA. DE LOURDES DE LA CRUZ PÉREZ
	L.D., M.I., M.F Y M.D.C.C. JUAN CARLOS DE OBESO ORENDAIN
	C.P.C. Y ABOGADO JUAN VILLASEÑOR GUDIÑO.