

La Prodecon y su participación en la relación tributaria en México

El papel que ha desempeñado la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (Prodecon) como defensora de los derechos de los pagadores de impuestos es relevante en la construcción de la cultura contributiva en México, puesto que ha servido como contrapeso a la actuación de las autoridades, fortaleciendo la equidad y el equilibrio entre ambas partes. Desde su creación, este organismo ha contado con un alto grado de autonomía derivada de su ley, lo que le ha permitido atender un gran número de solicitudes ciudadanas, llevándolas a una solución satisfactoria para los involucrados. No obstante, para cumplir eficazmente con las disposiciones fiscales, el contribuyente debe conocer, entender y ejercer los derechos a los que es acreedor; mientras que la autoridad tiene que fomentar el diálogo con los tributarios y el pago oportuno de impuestos

22



L.C.C. y L.D. David Vanegas Cortés, Socio Director de Impuestos de Vanegas y Cía.



Mtro. y L.D. Héctor Carlos García Flores, Socio del Área Legal e Impuestos de Vanegas y Cía.

INTRODUCCIÓN

Es inevitable comentar que recientemente ha circulado el anteproyecto de reforma que implicaría fusionar la Prodecon con la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef), lo que, en nuestra opinión, no sería correcto.

Lo anterior, se plantea con el objetivo de reducir el marco regulatorio y recortar los gastos presupuestados derivados de la gestión de entidades públicas que, presuntamente, duplican funciones o cuyas actividades pueden ser absorbidas por entidades más grandes.

Desde luego, esto ha provocado reacciones de todo tipo, entre las que destacan las negativas hacia el anteproyecto, ya que lo consideran anticonstitucional e ilógico, debido a que las actividades de esos organismos son totalmente distintas.

Ante este panorama, consideramos conveniente tener presente el papel que juega la Prodecon en beneficio del sujeto pasivo de la relación tributaria y cuya intervención ha contribuido a garantizar el derecho a recibir justicia en materia fiscal en el orden federal y estatal.

¿QUÉ HACE LA PRODECON?

Tal como su nombre lo dice, este organismo público descentralizado protege a los contribuyentes que ven vulnerados sus derechos respecto de actos u omisiones por parte de las autoridades fiscales, proporcionando servicios de asesoría y representación legal. Al mismo tiempo, fomenta la cultura contributiva en México mediante propuestas normativas y recomendaciones a favor de cualquier persona física o moral que está obligada a cumplir con el pago de impuestos, de acuerdo con lo establecido en las leyes vigentes.

Desde su creación, el 1 de septiembre de 2011, la Prodecon ha asumido su papel como primer *ombudsman*¹ fiscal mexicano, cuyo objetivo principal

es buscar un equilibrio en la actuación de las autoridades fiscales frente al sujeto pasivo de la relación tributaria, generar un ambiente de confianza entre ambos actores, así como la revisión y mejora permanente de las acciones y prácticas en los procesos de fiscalización.

Podemos decir que la Prodecon actúa como mediador entre las entidades gubernamentales y los contribuyentes que año a año pagan sus contribuciones, con la finalidad de mejorar el diálogo entre ellos.

Dentro de las problemáticas que más atiende la Prodecon, se encuentran: La devolución de impuestos, cartas invitación a contribuyentes, créditos fiscales, cancelación de Certificados de Sellos Digitales (CSD) y embargo de depósitos bancarios. Asimismo, también brinda apoyo con el pago de impuestos, problemas con multas e inconvenientes con los retiros en las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores).

Para dar solución a esas problemáticas, este organismo ataca las solicitudes de los usuarios con los siguientes recursos:

- Asesoría y consulta.
- Representación legal y defensa.
- Quejas y reclamaciones.
- Acuerdos conclusivos.

Aunque todos estos procedimientos resultan importantes para hacer frente a las necesidades de los contribuyentes, en este análisis nos centraremos en los acuerdos conclusivos, dado que esta herramienta es una de las más utilizadas por los pagadores de impuestos y ha tenido un incremento notable en el número de solicitudes recibidas año con año desde su creación.

ACUERDOS CONCLUSIVOS

Hemos dicho que fue en 2011 cuando surgió la Prodecon para atender las diversas solicitudes. No obstante, la figura de los acuerdos conclusivos apareció en el ordenamiento jurídico mexicano tres años

¹ *Ombudsman* es un término sueco que significa "representante del pueblo". El *ombudsman* parlamentario se instituyó en Suecia en 1809 y servía de "oído del pueblo". Desde entonces, la función del *ombudsman* ha adoptado muchas formas y propósitos distintos. Un *ombudsman* institucional es un empleado de una organización cuyo cometido es facilitar la resolución por medios oficiosos de las preocupaciones de los empleados de la organización. Organización de las Naciones Unidas (ONU). Consulta realizada el 22 de abril de 2023. Véase en: <https://www.un.org/ombudsman/es/about-us/an-ombudsman>

... la queja resultó insuficiente para la resolución de conflictos, dado que no es propiamente un procedimiento de mediación, sino de salvaguarda de derechos...

después, como resultado de una iniciativa impulsada por el mismo organismo en el marco de la Reforma Fiscal 2013, la cual fue consensuada con el Servicio de Administración Tributaria (SAT) y entró por iniciativa al Congreso de la Unión, donde fue votada de manera unánime por los grupos parlamentarios de ambas cámaras.

Antes de eso, la Prodecon, a través de su procedimiento de "queja" ubicaba espacios para la negociación y consenso en los diferendos entre autoridades tributarias y contribuyentes. De acuerdo con el propio sitio *web* de la procuraduría, la queja es:²

... un procedimiento expedito y ágil que pueden ejercer los contribuyentes que tiene por objeto conocer e investigar los actos de las autoridades fiscales que se estimen violatorios de sus derechos, el cual inicia con la presentación de la Queja de forma presencial, escrita, a través de correo electrónico o mediante el portal de internet de la Procuraduría y puede concluir con una recomendación pública no vinculatoria (no existen medios de coerción para obligar a la autoridad a cumplirla), a través de la cual se sugieren a la autoridad las medidas correctivas para restituir los derechos de los contribuyentes que fueron vulnerados...

Dicho procedimiento puede considerarse como el antecesor del acuerdo conclusivo, puesto que sentó las bases para consolidar la labor de este defensor de derechos reconocido como un intermediario imparcial, eficaz y profesional para la solución de conflictos entre el fisco y los pagadores de impuestos.

Sin embargo, la queja resultó insuficiente para la resolución de conflictos, dado que no es propiamente un procedimiento de mediación, sino de salvaguarda de derechos; además, con ella la autoridad tributaria se reservaba el derecho de aceptar las recomendaciones recibidas sobre los resultados derivados de las facultades de comprobación y muchas veces el contribuyente no estaba de acuerdo.

Por otro lado, lo emitido por la Prodecon frente a una transgresión de derechos era una simple recomendación, la cual no es vinculante y la autoridad podía acatarla o no, ya que tradicionalmente ha contemplado la calificación de hechos en auditoría como un espacio exclusivo para el ejercicio unilateral de sus atribuciones, siendo poco propensa a aceptar opiniones de terceros en este tema.

En este escenario surge el acuerdo conclusivo como primer Medio Alternativo de Solución de Controversias (MASC) en auditorías fiscales, el cual se encuentra regulado en el Capítulo II "De los acuerdos conclusivos" del Título III "De las facultades de las autoridades fiscales" del Código Fiscal de la Federación (CFF) (artículos 69-C a 69-H), y entró en vigor el 1 de enero de 2014.

Para acceder a los Artículos referentes a los acuerdos conclusivos del CFF escanee el Código QR



² Procedimiento de Queja o Reclamación. Prodecon. Véase en: <https://www.PRODECON.gob.mx/index.php/home/p/procedimiento-de-queja-o-reclamacion>

Este tipo de procedimiento forma parte de los MASC, entendidos como aquellos procesos encaminados a solucionar los conflictos entre las partes, de forma directa o a través del nombramiento de un tercero, que puede ser un mediador, conciliador o árbitro que coadyuve en la solución alterna de conflictos.³

Se refiere a procedimientos que sustituyen la decisión unilateral de un órgano jurisdiccional donde las partes, por sí mismas o con ayuda de un ajeno imparcial, resuelven la controversia de una forma extrajudicial ajena a un proceso legal.

Dentro de los medios de solución de controversias más difundidos están la negociación, la mediación, la conciliación y el arbitraje, y se distinguen entre sí según la intervención o no de un tercero, así como por el papel que este desempeñe para evitar o solucionar la discrepancia.

El acuerdo conclusivo cuenta con las siguientes características:

- Es un procedimiento *sui generis* que se establece entre contribuyentes auditados y autoridades revisoras, a través de la intermediación de la Prodecon.
- Es un medio establecido para aquellos contribuyentes que sean objeto de las facultades de comprobación previstas en las fracciones I, III y IX del artículo 42 del CFF (visita domiciliaria, revisión de escritorio y revisión electrónica).
- Permite a estos contribuyentes manifestar un desacuerdo con los hechos u omisiones que, en relación con su situación contable-fiscal, la autoridad revisora califique durante el transcurso de la auditoría.⁴

El artículo 69-D del CFF estipula que los acuerdos conclusivos se tramitarán a través de la Prodecon, dado que reúne las características adecuadas para llevar a cabo la defensa de los afectados, además de ser un ente público diferente a las autoridades administrativas, con personalidad jurídica propia, descentralizado y no sectorizado, lo que garantiza su

independencia de los sujetos activos de la relación jurídico-tributaria.

AVANCES EN MATERIA DE ACUERDOS CONCLUSIVOS

En los dos años anteriores, las Reformas Fiscales han hecho algunas modificaciones al procedimiento del acuerdo conclusivo. El último de estos cambios ha sido limitar el plazo para su opción a 20 días hábiles y establecer que no puede exceder de 12 meses a partir de su solicitud. Sin embargo, parece ser que esto ha dado más certeza a los contribuyentes, quienes han seguido presentando sus solicitudes, incluso en mayor medida.

De acuerdo con la propia procuraduría, en el primer bimestre de 2023, los acuerdos conclusivos han coadyuvado a la recaudación con \$2,288'000,000, a comparación de 2022, donde se reportó una recaudación federal de más de \$33,003'000,000, lo que significó un incremento anual del 44.9%, en términos reales, y una nueva cifra récord.⁵

En ese mismo informe, también se reveló que por cuarto año consecutivo se ha registrado un incremento en el número de solicitudes de acuerdos conclusivos, puesto que, al cierre de febrero de este año, se han presentado 425, lo que representó un crecimiento del 11.5%, en relación con el mismo periodo del año pasado. En total, se recibieron dos mil 648 solicitudes de acuerdos conclusivos en el 2022, con lo que se observó un aumento anual del 20%, aunque no se revelaron cuántas de estas llegaron a buen término entre las partes.

Lo anterior también supondría que para este 2023, las cifras aumenten de manera considerable, dando como resultado una mayor recaudación. No obstante, esta hipótesis podría no cumplirse si el Gobierno Federal decide llevar a cabo el proyecto de fusionar en un solo organismo a la Prodecon y a la Condusef.

³ Cuadra Ramírez, José Guillermo. "Medios alternativos de resolución de conflictos como solución complementaria de administración de justicia". Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). México, p. 10

⁴ Uribe Guerrero, Edson. *Acuerdos Conclusivos. Teoría y Práctica del Primer Medio Alternativo de Solución de Conflictos en Auditorías Fiscales*. Thomson Reuters. México. 2015, p. 2

⁵ Nolasco, Santiago. "Acuerdos conclusivos recaudaron 2,288 millones de pesos en el primer bimestre: PRODECON". En *El Economista*. 2 de marzo de 2023



CONCLUSIONES

Si bien, el anteproyecto no es apoyado por todos los grupos parlamentarios, ya que se cuestiona la viabilidad de la propuesta, lo cierto es que, de materializarse, los resultados alcanzados por la Prodecon podrían sufrir retrocesos y mermar los derechos de los contribuyentes.

Abonando a este asunto, la actual administración ha declarado que algunos contribuyentes utilizan a la Prodecon para evadir impuestos. Esto, debido a que considera que muchos de los organismos que aún operan pertenecen al andamiaje político que perpetúa prácticas de gobiernos anteriores. De ahí lo complicado para cambiar a su titular, a pesar de las ternas enviadas para sustituir a los integrantes de este organismo, quienes presentaron múltiples amparos con el fin de impedir los nombramientos.

Después de un largo periodo, el pasado 3 de abril, el secretario de Gobernación –Secretaría de Gobernación (Segob)– designó a un nuevo titular

de la Subprocuraduría de Asesoría y Defensa del Contribuyente, adscrita a la Prodecon.

En ese sentido, el artículo 5 del Estatuto Orgánico de la Prodecon señala que, al ser designado como titular de dicha subprocuraduría, en ausencia del titular de la institución, asumirá las funciones y responsabilidades conforme al orden de la estructura orgánica de la procuraduría.

Por otra parte, el papel de la Prodecon ha sido reconocido incluso por la ONU, por emplear el modelo de acuerdos conclusivos como una herramienta para resolver disputas fiscales e incluso ha recomendado su implementación en otros países.

Todo esto obliga a que la decisión se tome con imparcialidad, sin obedecer a tendencias políticas y bajo un marco de legalidad; puesto que los resultados, a casi 12 años de la creación de la Prodecon, son alentadores y muestran grandes avances en cuanto al fortalecimiento del Estado de Derecho, logrando que la ciudadanía tenga acceso a la justicia en materia fiscal, a través de los medios proporcionados por el Estado. •