



Universidad Autónoma de Querétaro
 Facultad de Derecho
 Maestría en Administración Pública Estatal y Municipal

LA COMPETENCIA POR CUANTIA DE LA PROCURADURIA DE LA DEFENSA
 DEL CONTRIBUYENTE

Tesis

Que como parte de los requisitos para obtener el Grado de
 Maestría en Administración Pública Estatal y Municipal

Presenta:

Lic. Esp. Mónica Andrea Hernández Martínez

Dirigido por:

Doctor en Derecho Ricardo del Rio Trejo


Dr. Ricardo del Rio Trejo
 Presidente

Dra. Gabriela Nieto Castillo
 Secretario


Dr. Javier Rascado Pérez
 Vocal

Mtro. Bernardo García Camino
 Suplente


Mtro. Óscar Rangel González
 Suplente



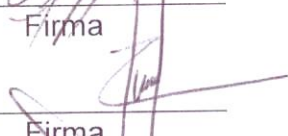
 Dra. Gabriela Nieto Castillo
 Director de la Facultad




 Firma



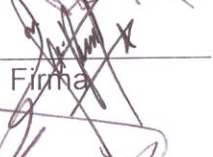
 Firma




 Firma



 Firma



 Firma



 Dr. Irineo Torres Pacheco
 Director de Investigación y Posgrado

RESUMEN

La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (PRODECON) es una institución que a pesar de haberse creado en el 2004, apenas va siendo conocida. Está encargada de velar por la seguridad jurídica de los contribuyentes así como asesorarlos y representarlos ante alguna controversia con las autoridades fiscales. La tesis que se presenta está integrada por cuatro capítulos. Se explica en qué consiste la PRODECON, siguiendo por delimitar la problemática que presenta en su competencia para representar a algunos contribuyentes que lo soliciten. Se mencionan los resultados logrados, así como los objetivos que se establecieron. Se señalan cuáles son las conclusiones y las propuestas que surgen para poder corregir esta problemática. Se propone la derogación del artículo 51 de los lineamientos que regulan el ejercicio de las atribuciones sustantivas de la PRODECON con el fin de que cualquier contribuyente sea representado por esta institución.

(Palabras clave: Procuraduría, defensa, contribuyente)

SUMMARY

The Agency for the Defense of the Taxpayer (PRODECON, from its initials in spanish) is an institution that despite having been created in 2004 is only now becoming known. This agency is in charge of watching over the legal security of taxpayers, as well as advising them and representing them when there is a controversy with tax authorities. This study is comprised of four chapters. It explains what the PRODECON consists of and then delineates the problems which exist regarding its jurisdiction in representing some of the taxpayers who seek help. The results obtained, as well as the objectives established, are mentioned. The conclusion and proposals for correcting this problem are pointed out. Derogation of article 51 concerning the indications that regulate the exercise of the written attributes of the PRODECON is proposed so that any taxpayer may be represented by this institution.

A mis papás y hermanos.

AGRADECIMIENTOS

Le doy gracias a mis padres Rosalía y José Reyes por su amor, consejos y cariño, por su paciencia y por su apoyo ya que no hubiera logrado nada sin ellos. Gracias por ser mi motor para luchar y lograr todas las metas que me he establecido.

A mis hermanos Paloma y Roberto por su apoyo incondicional, por estar siempre a mi lado ayudándome a ser una mejor persona y por ser como son, por hacerme ver lo mejor de la vida, pero sobre todo por su paciencia y motivación para seguir en momentos de desesperación.

A mis primos por creer en mí y apoyarme siempre, pero sobre todo por los buenos momentos que pasamos juntos.

A mi Director de Tesis, el Doctor Ricardo del Rio Trejo por todo su apoyo, su tiempo y sus consejos tanto para mi tesis como para mi vida profesional, por darme la oportunidad de crecer como persona y poner en práctica mis conocimientos.

A mi Facultad de Derecho y a mi Universidad Autónoma de Querétaro que me han dejado un gran aprendizaje profesional como personal.

INDICE

	Página
Resumen	i
Summary	ii
Dedicatorias	iii
Agradecimientos	iv
Índice	v
Índice de figuras	vii
I. INTRODUCCION	1
II. PROCURADURIA DE LA DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE	3
Antecedentes	3
Marco normativo	9
Funciones y servicios	14
Asesoría y consulta	16
Representación legal y defensa	18
Queja y reclamación	23
Medios de impugnación en materia fiscal	25
Recurso de revocación ante el SAT	25
Recurso de inconformidad ante el IMSS	27
Recurso de inconformidad ante el INFONAVIT	29
Juicio de nulidad ante el TFJFA	31
Estructura	34
Procurador de la Defensa del Contribuyente	35
Órgano de gobierno	37
Delegados regionales	38
Asesores jurídicos	40
Acciones, excepciones, incidentes, recursos y tramites.	41

II. DELIMITACION DE LA COMPETENCIA POR CUANTIA DE LA PRODECON.	49
Principios Constitucionales para los contribuyentes.	49
Proporcionalidad	49
Equidad	53
Seguridad jurídica	57
Capacidad Contributiva	60
Terrorismo fiscal	64
Lineamientos de la competencia	66
Problemática de la competencia por cuantía	71
Entrevista al titular de la PRODECON Delegación Centro – Pacífico.	74
Opiniones acerca de la PRODECON	76
III. RESULTADOS DE LA INVESTIGACION SOBRE LA PROBLEMÁTICA DE LA CUANTIA DE LA COMPETENCIA DE LA PRODECON	79
Objetivos logrados	79
Comprobación de hipótesis	81
Resultados obtenidos	83
IV. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS	88
Conclusiones	88
Propuestas	91
Derogación del artículo 51 de los Lineamientos que Regulan el Ejercicio de las Atribuciones Sustantivas de la PRODECON	91
Difusión a la población en general de los servicios de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente	93
LITERATURA CITADA	96
APENDICE	99

INDICE DE FIGURAS

Figura	Página
1.1 Contribuyentes que solicitaron algún servicio de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente entre septiembre de 2011 hasta mayo de 2013.	42
1.2 De qué manera atendió la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente los servicios solicitados.	42
1.3 Materia por la cual los contribuyentes solicitan la representación legal y defensa a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.	43
1.4 Medios legales más utilizados por la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.	44
1.5 De qué manera atiende las quejas de los contribuyentes la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.	45
1.6 Autoridades responsables de vulnerar los derechos de los contribuyentes según la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.	46

- 1.7 De qué manera concluyen las quejas presentadas a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

INTRODUCCION

Con esta investigación se pretende cuestionar la legislación vigente que regula la competencia de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, a fin de analizar si permite en la practica la función para lo cual fue creada, que es, entre otros objetivos; apoyar a los contribuyentes desde la asesoría hasta interponer los medios de defensa correspondientes en caso de que la autoridad le haya fincado un crédito fiscal, para proponer en caso de ser necesario las reformas y adiciones a la legislación actual.

Se cuestionara si el monto que fija la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, que aumenta cada año conforme al incremento del salario mínimo en el DF. (30 veces el salario mínimo vigente en el D.F. elevado al año) como límite para ocuparse del casos es proporcional a las cantidades que fincan las autoridades fiscales federales y las autoridades fiscales estatales facultadas mediante convenios de colaboración o coordinación fiscal.

Para este año 2013 la cantidad limite como monto del crédito fiscal que deberá tener el contribuyente es \$709, 122. 00 pesos (sin tomar en cuenta actualizaciones, accesorios y multas) para que la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente pueda defender y representar gratuitamente a los contribuyentes que lo soliciten pudiendo ser personas físicas, personas morales y obligados solidarios.

Siendo que en todo caso que si llegara un contribuyente con un crédito fiscal mayor al monto que la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente tiene como límite, esta tendrá que declararse incompetente y no podrá representarlo en juicio, siendo que este actuar causa inequidad entre contribuyentes.

Uno de los objetivos de este trabajo es dilucidar si es necesario o no proponer reformas, derogaciones o adiciones a la legislación que regula a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente así como exponer y establecer las medidas pertinentes tendientes a crear igualdad de circunstancias a los contribuyentes, con el objetivo primordial de cumplir con la igualdad y promover la

seguridad jurídica que se menciona como finalidad de la creación de la Procuraduría.

Esta problemática se presentó desde la creación de la Procuraduría y continúa hasta nuestros días ya que como se sabe las autoridades fiscales fincan créditos todos los días, los cuales deberán de ser combatidos para evitar pérdidas en su patrimonio, por lo que, es necesario que la Procuraduría pueda prestar sus servicios gratuitamente a aquel que lo solicite y no se limite a la cuantía del crédito fiscal, sino que, simplemente cumpla con los objetivos por los cuales fue creada.

Para poder abordar este tema, se considero dividir este trabajo de investigación en cuatro capítulos, siendo que en el primer capítulo se explica en qué consiste, cual es el marco normativo, cuales son las funciones y la estructura de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente así como cuales son los medios de impugnación en materia fiscal y cuáles son las acciones y excepciones que como contribuyente puedes interponer ante la autoridad fiscal.

En el segundo capítulo es donde se aborda la problemática de la competencia por cuantía de la PRODECON donde se explica en qué consiste, porque se considera un problema, cuales son los principios que deben de respetar todas las instituciones con los contribuyentes y como soporte y además para obtener el punto de vista de esta “institución” se menciona la entrevista realizada al titular de la PRODECON Delegación Centro – Pacífico.

En el tercer capítulo se mencionan cuales fueron los resultados obtenidos en el trabajo de investigación, si se logro comprobar la hipótesis y si se cumplieron los objetivos establecidos al inicio de esta tesis.

Por último en el cuarto capítulo se presentan las conclusiones sobre la problemática y las propuestas para desaparecer y así, esta institución que forma parte de la administración pública de cabal cumplimiento a sus funciones y a los objetivos por los cuales fue creada.

PROCURADURIA DE LA DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE

La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (por sus siglas PRODECON) es un Organismo Público Descentralizado, no sectorizado, con autonomía técnica funcional y de gestión, especializado en materia tributaria, que proporciona de forma gratuita, ágil y sencilla servicios de asesoría y consulta, defensoría y representación así como da seguimiento a los procedimientos de queja o reclamación contra actos de las autoridades fiscales federales que vulneren los derechos de los contribuyentes.¹

Esta Procuraduría forma parte de la Administración Pública de nuestro país, siendo su definición según Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez en el libro “Elementos de Derecho Administrativo”² como la actividad que de manera concreta, inmediata, continua y espontánea realizan los órganos del Estado para atender los intereses públicos.

Por lo tanto la PRODECON es una entidad de la Administración Pública Paraestatal creada por decreto del Congreso de la Unión, con personalidad jurídica y patrimonio propio, constituida con fondos provenientes de la Administración Pública Federal, siendo su objetivo la prestación de un servicio público o social.

En este sentido la Procuraduría está especializada en materia tributaria, es decir, todo lo relativo a los ingresos del Estado Mexicano como lo son los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos de mejora. Velara por los derechos de cualquier persona física o moral que forme parte de nuestro Estado en la que recaiga la obligación del pago del impuesto con el objetivo de financiar al Estado y utilizar los servicios públicos que ofrece.

1.1. Antecedentes

¹ ¿Qué es la PRODECON? Visible en www.prodecon.gob.mx

² Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto “Elementos de derecho administrativo”, primer curso, segunda edición, editorial Limusa, 2007, México D.F., pagina 85.

El 23 de enero del 2002 la Senadora del Partido Revolucionario Institucional, Martha Tamayo Morales, presenta la iniciativa para crear este Organismo Público llamado Procuraduría de la Defensa del Contribuyente con el fin de velar por los intereses de los contribuyentes del Estado mexicano para otorgarles seguridad jurídica y defensa ante el actuar de autoridades fiscales federales.

En el entendido que la autoridad fiscal federal es aquella representante del poder público que está facultado para recaudar impuestos, controlar a los contribuyentes, imponer sanciones previstas por el Código Fiscal, entre otros.

La PRODECON nace de la necesidad de fortalecer la relación entre las autoridades fiscales y los contribuyentes, creando un espacio neutral de encuentro, acuerdos y confianza mutua.

De acuerdo con la iniciativa y los dictámenes de ambas cámaras, las comisiones expresan que el objetivo principal de la reforma al artículo 18 - B por la cual se crea la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente es fortalecer el marco legal para otorgar una mayor seguridad jurídica y facilitar a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.³

Así mismo, los principios rectores de las modificaciones al Código Fiscal (entre los que se encuentra la adición del artículo 18-B), son los siguientes:

- ✓ Aumentar la seguridad jurídica y económica del contribuyente;
- ✓ Avanzar en la simplificaciones de disposiciones fiscales para facilitar el cumplimiento de obligaciones, tramites y procedimientos;
- ✓ Garantizar una recaudación que combata la elusión y evasión fiscal, y
- ✓ Reducir los costos de la recaudación, aumentando la eficiencia de la administración fiscal.⁴

³ Pitalúa Torres, Víctor David, "Adición del artículo 18B al Código Fiscal de la Federación referente a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente", Servicio de Investigación y análisis, Biblioteca del H. Congreso de la Unión SIID, Enero 2004.

⁴ Op. Cit.

“En sistema jurídico mexicano no contiene normas que reconozcan la garantía de los derechos del contribuyente. El Título Tercero del Código Fiscal de la Federación reglamenta la única forma de asistencia a los contribuyentes, conocida bajo el nombre de “síndicos del contribuyente”, y el SAT tiene la potestad de definir su programa. La normatividad establecida por el SAT en esta materia, limita a los síndicos en sus labores para los contribuyentes en relación con el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, no así para actuar en su defensa, so pena de que les sea revocado su nombramiento”.⁵

Esta iniciativa se considera exitosa por haber 93 votos a favor y ninguno en contra por lo que el 29 de noviembre de 2003 se anuncian cambios al Código Fiscal Federal en su Título Segundo, Capítulo Único “De los derechos y obligaciones de los contribuyentes” artículo 18 para darle existencia a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

Antes de la reforma el Código Fiscal en sus artículos 18 y 18 –A se encontraban de la siguiente manera:

“ARTICULO 18. TODA PROMOCION DIRIGIDA A LAS AUTORIDADES FISCALES, DEBERA PRESENTARSE MEDIANTE DOCUMENTO DIGITAL QUE CONTENGA FIRMA ELECTRONICA AVANZADA. LOS CONTRIBUYENTES QUE EXCLUSIVAMENTE SE DEDIQUEN A LAS ACTIVIDADES AGRICOLAS, GANADERAS, PESQUERAS O SILVICOLAS QUE NO QUEDEN COMPRENDIDOS EN EL TERCER PARRAFO DEL ARTICULO 31 DE ESTE CODIGO, PODRAN NO UTILIZAR FIRMA ELECTRONICA AVANZADA. EL SERVICIO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA, MEDIANTE REGLAS DE CARACTER GENERAL, PODRA DETERMINAR LAS PROMOCIONES QUE SE PRESENTARAN MEDIANTE DOCUMENTO IMPRESO.”

⁵ Cámara de Diputados. Iniciativa que reforma diversas iniciativas del Código Fiscal de la Federación, a fin de crear la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, Diputado Rafael Hernández Estrada, del grupo parlamentario del PRI. En gaceta parlamentaria no. 1237 del 25 de abril de 2003.

(...)

“ARTICULO 18-A. LAS PROMOCIONES QUE SE PRESENTEN ANTE LAS AUTORIDADES FISCALES EN LAS QUE SE FORMULEN CONSULTAS O SOLICITUDES DE AUTORIZACION O REGIMEN EN LOS TERMINOS DE LOS ARTICULOS 34, 34-A Y 36 BIS DE ESTE CODIGO, PARA LAS QUE NO HAYA FORMA OFICIAL, DEBERAN CUMPLIR, EN ADICION A LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS EN EL ARTICULO 18 DE ESTE CODIGO, CON LO SIGUIENTE”.

(...)

Con la modificación se adiciona un apartado al artículo 18, el cual aparece el 5 de enero de 2004 en el Diario Oficial de la Federación, quedando como artículo 18-B que a la letra decía:

“ARTICULO 18-B. LA PROTECCION Y DEFENSA DE LOS DERECHOS E INTERESES DE LOS CONTRIBUYENTES EN MATERIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, ESTARA A CARGO DE LA PROCURADURIA DE LA DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE, CORRESPONDIENDOLE LA ASESORIA, REPRESENTACION Y DEFENSA DE LOS CONTRIBUYENTES QUE SOLICITEN SU INTERVENCION, EN TODO TIPO DE ASUNTOS EMITIDOS POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS Y ORGANISMOS FEDERALES DESCENTRALIZADOS, ASI COMO, DETERMINACIONES DE AUTORIDADES FISCALES Y DE ORGANISMOS FISCALES AUTONOMOS DE ORDEN FEDERAL.

LA PROCURADURIA DE LA DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE SE ESTABLECE COMO ORGANISMO AUTONOMO, CON INDEPENDENCIA TECNICA Y OPERATIVA. LA PRESTACION DE SUS SERVICIOS SERA GRATUITA Y SUS FUNCIONES, ALCANCE

Y ORGANIZACION SE CONTIENEN EN LA LEY ORGANICA RESPECTIVA.”

La adición de este artículo tuvo por objeto: “...crear un órgano que por su estructura y atribuciones constituyera un medio verdaderamente eficaz para dotar a los contribuyentes de una mayor seguridad jurídica...”, y que de igual forma que “...evitara la discrecionalidad de las autoridades fiscales en el ejercicio de sus facultades, e incluso su arbitrariedad...”⁶

Esta Procuraduría ya había entrado en funciones teóricamente ya que estaba publicada la reforma de su creación en el diario oficial de la federación el 2005, sin embargo hacía falta una ley que delimitara sus funciones, sus objetivos, su naturaleza etc. siendo que se crea la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente en la Cámara de Senadores. El día 27 de abril de 2005 es aprobada por la Cámara de Diputados y se turna de nueva cuenta a la Cámara alta.

La Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente es publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de septiembre de 2006, siendo su objetivo regular el actuar y la composición de este organismo.

Es entonces cuando surge la siguiente pregunta ¿Por qué se tomó alrededor de 5 años desde la publicación de la ley para que entrara en funciones la Procuraduría en el Distrito Federal?

Esto fue así porque la Procuraduría General de la República interpuso una Acción de Inconstitucionalidad la cual tiene por objeto determinar si una disposición de legislación ordinaria, ya sea federal o local es contraria a alguna disposición Constitucional con número 38/2006 ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁶ Proceso legislativo de la Adición al artículo 18-B del CFF. Dictamen/Revisora de 10/12/2003.

Siendo su argumentando que diversos preceptos de la ley eran contrarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sobre todo a lo relativo en la forma de designación del titular de la Procuraduría ya que el Ejecutivo Federal consideraba que debería ser el titular del Ejecutivo quien lo designara directamente sometiéndose su decisión a la ratificación del Senado y no como lo establece actualmente la ley, así mismo se objetaba el método para la designación de los consejeros que integran el Órgano de Gobierno de la Procuraduría.

El artículo 9 de la Ley orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente a la letra dice:

“ARTICULO 9. LA DESIGNACIÓN DEL PROCURADOR DE LA DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE, SERÁ REALIZADA POR EL SENADO DE LA REPÚBLICA O, EN SU CASO, POR LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, DE ENTRE LA TERNA QUE SOMETA A SU CONSIDERACIÓN EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA”

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el 26 de febrero de 2008 la Acción de Inconstitucionalidad, declarando la invalidez de la forma de designación de los consejeros pero se dejó en el mismo sentido el método original previsto en la Ley para la elección del titular de la PRODECON. Esta resolución fue publicada en el Diario Oficial de la federación el 16 de mayo del 2008, por lo que el Congreso de la Unión hizo las reformas necesarias a la Ley Orgánica siendo publicadas el 7 de septiembre de 2009.

El artículo 9 de la Ley Orgánica de la PRODECON sobre la elección del titular de la Procuraduría queda intacto, siendo el artículo 12 fracción II de la misma ley el que se tuvo que modificar ya que sostenía el mismo sentido que el artículo 9, después de la reforma queda de la siguiente manera:

ARTÍCULO. 12.- EL ÓRGANO DE GOBIERNO DE LA PROCURADURÍA ES UN CUERPO COLEGIADO QUE SE INTEGRA DE LA SIGUIENTE MANERA:

I. (...)

II.- SEIS CONSEJEROS INDEPENDIENTES, LOS CUALES SERÁN DESIGNADOS POR EL TITULAR DEL EJECUTIVO FEDERAL.

Hasta el 28 de abril del 2011, el titular del Ejecutivo Federal envió al Senado la terna de candidatos para ocupar el puesto del Delegado de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, siendo elegida Diana Bernal Ladrón de Guevara. A partir del nombramiento y cumpliendo con las disposiciones de la Ley Orgánica, la PRODECON entro en funciones en el Distrito Federal el 1 de septiembre de 2011.

La PRODECON a pesar de ser una institución federal, entro en funciones solo en el Distrito Federal ya que se consideraba que era la más necesaria, siendo que en el transcurso del próximo año de la apertura, o sea 2012, se tenía que inaugurar las demás delegaciones para garantizar el acceso de los contribuyentes de toda la República, En consecuencia se abriría una delegación por cada Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que exista en nuestro país.

1.2 Marco normativo

Las leyes que regulan a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente se enuncian a continuación describiendo cada una de ellas brevemente.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Es la carta magna que rige nuestro país, es el marco político y legal que delimita la organización de México.

Marcelo de los Santos Anaya en su artículo titulado "procuraduría de la defensa del contribuyente" considera que la Prodecon tiene su fundamento en el artículo 1 que a la letra dice:

ARTÍCULO 1.-

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. “⁷

“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.”⁸

Así mismo en el artículo 31 fracción IV se encuentra el fundamento legal para el pago de contribuciones de parte de los ciudadanos, a la letra dice:

ARTICULO 31. SON OBLIGACIONES DE LOS MEXICANOS:

I. (...)

II. (...)

III. (...)

IV. CONTRIBUIR PARA LOS GASTOS PUBLICOS, ASI DE LA FEDERACION, COMO DEL DISTRITO FEDERAL O DEL ESTADO Y MUNICIPIO EN QUE RESIDAN, DE LA MANERA PROPORCIONAL Y EQUITATIVA QUE DISPONGAN LAS LEYES.

- Código Fiscal de la Federación

Es el ordenamiento jurídico que define conceptos fiscales, fija procedimientos para la recaudación, obligaciones de los contribuyentes, así como el sistema para resolver los recursos y las controversias que se susciten entre las autoridades fiscales y los sujetos al pago de contribuciones.

Fue mediante la adición al artículo 18 de este Código, que se crea a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente como un órgano encargado de la protección y defensa de los derechos e intereses de los pagadores de impuestos.

⁷ De los Santos Anaya, Marcelo, “Procuraduría de la Defensa del Contribuyente” Instituto Mexicano de Contadores Públicos, octubre, número 2012-19 página 5.

⁸ Ídem.

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Esta ley es la que establece las bases de la organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal como lo dice el artículo 1.

Así mismo el artículo 45 a la letra dice:

ARTÍCULO 45.- SON ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS LAS ENTIDADES CREADAS POR LEY O DECRETO DEL CONGRESO DE LA UNIÓN O POR DECRETO DEL EJECUTIVO FEDERAL, CON PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIOS, CUALQUIERA QUE SEA LA ESTRUCTURA LEGAL QUE ADOPTEN.

- Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente

En esta ley en su artículo 2 se le concibe como una institución con de plena autonomía de gestión, a fin de garantizar su independencia para actuar en defensa de los derechos y garantías de los contribuyentes en sus relaciones tributarias con las autoridades fiscales federales.

En el artículo 5 se menciona cuáles son sus atribuciones, siendo las más importantes las siguientes:

I.- ATENDER Y RESOLVER LAS SOLICITUDES DE ASESORÍA Y CONSULTA QUE LE PRESENTEN LOS CONTRIBUYENTES POR ACTOS DE LAS AUTORIDADES FISCALES FEDERALES;

II.- REPRESENTAR AL CONTRIBUYENTE ANTE LA AUTORIDAD CORRESPONDIENTE, PROMOVRIENDO A SU NOMBRE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS PROCEDENTES Y EN SU CASO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, EJERCIENDO LAS ACCIONES A QUE HAYA LUGAR, DEDUCIENDO CON OPORTUNIDAD Y EFICACIA LOS DERECHOS DE SUS REPRESENTADOS, HASTA SU TOTAL RESOLUCIÓN;

III.- CONOCER E INVESTIGAR DE LAS QUEJAS DE LOS CONTRIBUYENTES AFECTADOS POR LOS ACTOS DE LAS AUTORIDADES FISCALES FEDERALES POR PRESUNTAS VIOLACIONES A SUS DERECHOS, EN LOS TÉRMINOS DE LA PRESENTE LEY Y, EN SU CASO, FORMULAR RECOMENDACIONES PÚBLICAS NO VINCULATORIAS, RESPECTO A LA LEGALIDAD DE LOS ACTOS DE DICHAS AUTORIDADES.

“De igual forma, a efecto de que la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente cuente con una verdadera autonomía, se le dotó de una naturaleza jurídica correspondiente a la de un Organismo Descentralizado con personalidad jurídica y patrimonios propios, pero con la particularidad de que no está sectorizado a la administración pública federal, con autonomía técnica, funcional y de gestión y sin relación de subordinación con los órganos del ejecutivo federal.”⁹

“Si bien la procuraduría es un órgano constitucional, tiene una autonomía de menor rango, ya que deriva de la ley y como Organismo Descentralizado forma parte de uno de los tres Poderes de la Unión, en este caso, la Administración Pública.”¹⁰

- Lineamientos que regulan el ejercicio de las atribuciones sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

Estos lineamientos son emitidos con fundamento en el artículo 8 fracción VII de la Ley Orgánica de la PRODECON, para que este organismo pueda cumplir sus objetivos y sus metas es necesario emitir disposiciones que establezcan la interpretación y la aplicación de la normatividad de la procuraduría.

“Que los citados lineamientos deben describir de manera general las fases y etapas de los procesos que se derivan de la prestación de los servicios que la Procuraduría proporciona como parte de sus funciones y en ejercicio de sus

⁹ Serie de cuadernos de la PRODECON “Estado de los Derechos de los Contribuyentes en México, edición especial, septiembre 2011 – febrero 2012, página 8.

¹⁰ ídem

facultades, así como establecer las políticas y pautas de operación que los servidores públicos de la Procuraduría podrán aplicar en el desarrollo de sus funciones sustantivas, de atención a los contribuyentes y en sus relaciones institucionales con las autoridades fiscales federales.”¹¹

- Estatuto orgánico de la Prodecon

En su artículo 1 nos menciona que este estatuto tiene por objeto establecer las bases de organización, así como la estructura y facultades de las unidades administrativas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

- Ley federal de los derechos del contribuyente

Se considera que la PRODECON encuentra también su naturaleza en el artículo 23 ya que menciona que los contribuyentes tendrán a su alcance los recursos y medios de defensa que procedan, en los términos de las disposiciones legales respectivas, contra los actos dictados por las autoridades fiscales.

- Criterios normativos y sustantivos de la Prodecon

Son las que regulan el ejercicio de las atribuciones de la PRODECON para la atención y trámite de los asuntos recibidos al igual las recomendaciones que emite este organismo como respuesta a las consultas especializadas.

1.3. Funciones y servicios

Entonces la Procuraduría estará a cargo de la protección y defensa de los derechos e intereses de los contribuyentes en materia fiscal y administrativa, correspondiéndole la asesoría, representación y defensa de los contribuyentes que soliciten su intervención, en todo tipo de asuntos emitidos por el SAT como organismo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como determinaciones de créditos fiscales provenientes de Autoridades Fiscales, Autoridades Fiscales Estatales y de Organismos Fiscales Autónomos de orden federal, precisándose que la prestación de servicios será gratuita.

¹¹ Considerandos de los lineamientos que regulan en ejercicio de las atribuciones sustantivas de la Prodecon.

La materia administrativa de la que se habla en el párrafo anterior es referida a todo acto de autoridad donde haya una resolución que afecte los intereses o derechos del gobernado, para que la PRODECON pueda conocer de estos casos, la autoridad deberá ser fiscal, es decir, Servicio de Administración Tributaria (SAT), Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) o Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).

Para poder entender cuáles son los tipos de asuntos que tratara la Procuraduría es conveniente citar el Código Fiscal de la Federación en su artículo 4 que a la letra nos dice:

ARTICULO 4. SON CREDITOS FISCALES LOS QUE TENGA DERECHO A PERCIBIR EL ESTADO O SUS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS QUE PROVENGAN DE CONTRIBUCIONES, DE SUS ACCESORIOS O DE APROVECHAMIENTOS, INCLUYENDO LOS QUE DERIVEN DE RESPONSABILIDADES QUE EL ESTADO TENGA DERECHO A EXIGIR DE SUS FUNCIONARIOS O EMPLEADOS O DE LOS PARTICULARES, ASI COMO AQUELLOS A LOS QUE LAS LEYES LES DEN ESE CARACTER Y EL ESTADO TENGA DERECHO A PERCIBIR POR CUENTA AJENA.

LA RECAUDACION PROVENIENTE DE TODOS LOS INGRESOS DE LA FEDERACION, AUN CUANDO SE DESTINEN A UN FIN ESPECIFICO, SE HARA POR LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO O POR LAS OFICINAS QUE DICHA SECRETARIA AUTORICE.

PARA EFECTOS DEL PARRAFO ANTERIOR, LAS AUTORIDADES QUE REMITAN CREDITOS FISCALES AL SERVICIO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA PARA SU COBRO, DEBERAN CUMPLIR CON LOS REQUISITOS QUE MEDIANTE REGLAS DE CARACTER GENERAL ESTABLEZCA DICHO ORGANO.

En ese sentido se entenderá a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público como la [Secretaría de Estado](#) a la que según [la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal](#) en su Artículo 31 fracción IX le corresponde: Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales.

Esta función la hará a través de su órgano desconcentrado llamado Servicio de Administración Tributaria (por sus siglas SAT), con carácter de autoridad fiscal con atribuciones y facultades vinculadas con la determinación y recaudación de las contribuciones federales. Tiene por objeto recaudar los impuestos federales y otros conceptos destinados a cubrir los gastos previstos en el presupuesto de egresos de la Federación, para lo cual goza de autonomía técnica para dictar sus resoluciones.¹²

La Procuraduría ofrece tres servicios a los contribuyentes los cuales son:

- Asesoría y consulta
- Representación legal y defensa
- Queja y reclamación

A continuación se explicara cada uno de ellos con base en los Lineamientos que Regulan el Ejercicio de las Atribuciones Sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente en su Título II “De los servicios que presta la Procuraduría” de los cuales describe en su Capítulo Primero “De la asesoría y Consulta”, en su Capítulo Segundo “Del servicio de Representación y Defensa” y en su Capítulo Tercero “Del servicio relativo a Quejas y Reclamaciones”.

1.3.1 Asesoría y consulta

¹² ¿Qué es el SAT? Visible en la página http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/quienes_somos

Las solicitudes de asesoría y consulta podrán ser presentadas por los contribuyentes en cualquier tiempo, podrán plantearse de manera verbal o por escrito, siendo necesario que las de consulta sean por escrito.

El servicio de asesoría y consulta se proporcionará por los asesores desde el conocimiento del asunto hasta su total conclusión y serán supervisados en todo momento por sus superiores jerárquicos.

Los requisitos para solicitar una consulta que verse sobre actos emitidos por las autoridades fiscales son:

- ✓ Los antecedentes y circunstancias del caso; y,
- ✓ La información, datos y documentos necesarios para brindar en su integridad la asesoría y resolver la consulta.¹³

Los requisitos para presentar una consulta por actos de autoridades fiscales son:

- ✓ El acto de autoridad fiscal que motiva la consulta;
- ✓ Los motivos que originan la consulta, la materia de la misma, así como, los antecedentes del caso y todos los documentos que a su juicio sean necesarios para la solución de la consulta; y,
- ✓ Que la haya presentado quien tenga un interés legítimo en su solución; pero si se trata del asesor fiscal particular del contribuyente, la solicitud deberá ir firmada, en todo caso, por el del interés legítimo o su representante legal.¹⁴

El artículo 40 de los Lineamientos que Regulan el Ejercicio de las Atribuciones Sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente dice a la letra:

“EL PROCEDIMIENTO CONSTARÁ DE LAS SIGUIENTES ETAPAS:

¹³ Art. 39, Lineamientos que regulan el ejercicio de las atribuciones sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente

¹⁴ Ídem, Art. 43.

I. ORIENTACIÓN.- INICIA CUANDO EL CONTRIBUYENTE ACUDE ANTE LA PROCURADURÍA A SOLICITAR DE FORMA VERBAL O POR ESCRITO EL SERVICIO DE ASESORÍA, Y EXPONE SU ASUNTO, SIN MÁS FORMALIDAD QUE EL EXPRESAR CON CLARIDAD SU PRETENSIÓN, EXHIBIENDO, EN SU CASO, LA DOCUMENTACIÓN EN QUE APOYE SU SOLICITUD Y, TERMINA, CUANDO SE PRECISA LA INCOMPETENCIA DE LA PROCURADURÍA O, CUANDO, UNA VEZ DEFINIDA LA COMPETENCIA DE LA MISMA, SE LE ENCAUZA CON EL ASESOR A EFECTO DE QUE SE LE BRINDE LA ASESORÍA CORRESPONDIENTE. EL REGISTRO DE ESTE SERVICIO SE REQUISITARÁ EN EL FORMATO RESPECTIVO; Y,

II. ASESORÍA.- INICIA CUANDO EL ASESOR ANALIZA EL ASUNTO Y LA DOCUMENTACIÓN CORRESPONDIENTE Y CONCLUYE CON LA EMISIÓN DEL DICTAMEN SOBRE EL PROCEDIMIENTO QUE SEGUIRÁ SU ASUNTO, COMPETENCIA DE LA PROCURADURÍA.”

La Procuraduría deberá emitir un dictamen o acuerdo sobre la consulta en un plazo no mayor a veinte días hábiles contados a partir del día siguiente a la fecha de presentación de la consulta, siendo que no constituye alguna instancia o acción legal.

Si de la consulta se considera que el contribuyente necesita representación legal o interponer una queja la procuraduría deberá emitir un dictamen o un acuerdo en un plazo no mayor de tres días hábiles contados a partir de la fecha de presentación de la consulta.

1.3.2 Representación legal y defensa.

Consiste en representar al contribuyente ante la autoridad correspondiente, promoviendo a su nombre los recursos administrativos procedentes y en su caso

ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (por sus siglas TFJFA), ejerciendo las acciones a que haya lugar¹⁵

“La PRODECON representara y defenderá gratuitamente a las personas físicas, personas morales y obligados solidarios, que se vean afectados por créditos fiscales cuyo monto histórico (sin contar actualizaciones, accesorios y multas) no excedan de 30 veces el salario mínimo del Distrito Federal elevado al año (\$709,122.00 para el 2013), emitidos por autoridades fiscales federales, incluso las coordinadas en las entidades federativas, así como organismos fiscales autónomos, tales como el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.”¹⁶

La competencia de este organismo será delimitada por la cuantía, José Ovalle Favela en su libro “Teoría General del Proceso” nos explica que la competencia es la suma de facultades que la ley da al juzgador para ejercer su jurisdicción en determinado tipo de litigios o conflictos; esta competencia puede dividirse en materia, cuantía, grado y territorio.¹⁷

En este sentido la competencia de las autoridades fiscales se delimita de acuerdo a la materia, es decir, a impuestos, derechos, aprovechamientos etc., por lo que el SAT y/o las autoridades fiscales estatales (que actúan como federales por convenios de colaboración) estarán facultadas a cobrar impuestos de los contribuyentes que obtengan ganancias de su trabajo, el IMSS será competente para corroborar que se cumpla con la obligación de otorgar la prestación de salud a los que tengan subordinados y por último el INFONAVIT que se encargara de corroborar que se cumpla con la obligación de otorgar la prestación de vivienda.

A pesar de ser autoridades fiscales tendrán delegaciones las cuales les permitirán vigilar que se cumpla con estas obligaciones en toda la república

¹⁵ Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

¹⁶ Artículo 51 primer párrafo de los Lineamientos que Regulan el Ejercicio de las Atribuciones Sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente y artículo 5 fracción I de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

¹⁷ Ovalle Favela, José, “Teoría general del proceso” Sexta edición, Editorial Oxford, 2005, México D.F. pagina 135.

mexicana, esta es la razón por la cual la PRODECON estableció delegaciones en diferentes estados; para que el contribuyente tuviera acceso a sus servicios.

La competencia es una condición que deben satisfacer no solo los juzgadores, sino todas las autoridades. Por la misma razón, la competencia debe estar señalada en la ley.

Uno de los criterios de la competencia es la cuantía, este criterio es tomado por la PRODECON para poder delimitar su actuación con los contribuyentes. Este criterio toma en cuenta el *quantum* o sea la cantidad en la que se puede estimar el valor del litigio.

La PRODECON sólo representa y defiende a los contribuyentes que no cuenten con un abogado que los represente o haya representado en anteriores instancias administrativas y/o jurisdiccionales y que su crédito fiscal no exceda del monto establecido en la Ley.

Este organismo mediante sus asesores jurídicos interpondrán los recursos administrativos, o bien, promoverán el Juicio Contencioso Administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, según convenga a los intereses del propio contribuyente, así como el Juicio de Amparo ante los Juzgados y Tribunales del Poder Judicial de la Federación, cuando así proceda, haciendo valer las acciones, excepciones, incidentes, recursos o cualquier otro trámite o gestión que resulte procedente conforme a derecho y sea necesario para una eficaz defensa, gestionando, en todo caso, el cumplimiento de las resoluciones que reconozcan los derechos de los contribuyentes en los términos de los procedimientos aplicables.

El servicio de representación legal y defensa conlleva la notificación personal o por correo certificado con acuse de recibo, de los acuerdos, autos, resoluciones y sentencias dictadas por las autoridades administrativas o jurisdiccionales que causen perjuicio definitivo al contribuyente, así como de aquellos que, sin tener esta característica, se estime necesario para su efectiva y adecuada defensa. Asimismo, el contribuyente puede obtener una cita con el

asesor jurídico a los teléfonos que se indican en la carta compromiso de derechos y obligaciones del contribuyente, o bien, consultar el Boletín Electrónico de la página electrónica de la PRODECON.

El artículo 52 de los Lineamientos nos explica cuál será el procedimiento, a la letra dice:

“I. SE REQUISITARÁ LA SOLICITUD DEL SERVICIO CON BASE A LA INFORMACIÓN PROPORCIONADA POR EL CONTRIBUYENTE Y SE VERIFICARÁ QUE EL CONTRIBUYENTE NO CUENTE CON LOS SERVICIOS DE UN ABOGADO PARTICULAR QUE LO REPRESENTE Y DEFIENDA, RESPECTO DEL ASUNTO EN CONCRETO, DE TENERLO, SERÁ INCOMPATIBLE EL SERVICIO DE REPRESENTACIÓN LEGAL Y DEFENSA;

II .CUANDO EL ASESOR JURÍDICO REQUIERA DE MAYOR INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN, PARA SU EFICAZ DEFENSA, PODRÁ SOLICITARLA, COMUNICANDO AL INTERESADO LAS CONSECUENCIAS JURÍDICAS EN CASO DE INCUMPLIMIENTO;

III. UNA VEZ OBTENIDA LA DOCUMENTACIÓN NECESARIA, INCLUYENDO EN SU CASO, LA INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN GENERADA CON MOTIVO DE LA INVESTIGACIÓN A QUE SE REFIERE LA FRACCIÓN III, DEL ARTÍCULO 5 DE LA LEY, EN SU CASO, EL ASESOR JURÍDICO DEBERÁ COMUNICAR AL CONTRIBUYENTE LOS ALCANCES DE LA INTERPOSICIÓN DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS O MEDIOS DE DEFENSA QUE PROCEDAN, PRECISANDO CON CLARIDAD LOS REQUISITOS, PLAZOS Y TÉRMINOS ESTABLECIDOS EN LAS DISPOSICIONES LEGALES RESPECTIVAS, ASÍ COMO LAS CONSECUENCIAS DE NO CUMPLIR CON LO ANTERIOR.

LA COMUNICACIÓN A QUE SE REFIERE ESTA FRACCIÓN SE REALIZARÁ REQUISITANDO EL FORMATO CORRESPONDIENTE QUE SE ENTREGARÁ, EN UN TANTO, AL SOLICITANTE DEL SERVICIO Y, OTRO TANTO, OBRARÁ COMO ACUSE DE RECIBO QUE SE INTEGRARÁ AL EXPEDIENTE DE CONTROL QUE AL EFECTO CONSERVE LA PROCURADURÍA. EL FORMATO CONTENDRÁ ADEMÁS, LOS DATOS DEL ASESOR JURÍDICO, CORREO ELECTRÓNICO, ASÍ COMO LOS NÚMEROS TELEFÓNICOS DE LAS OFICINAS CENTRALES Y DE LA DELEGACIÓN CORRESPONDIENTE, FIRMANDO EL CONTRIBUYENTE DE RECIBIDO;

IV. EL ASESOR JURÍDICO DEBERÁ INTEGRAR AL EXPEDIENTE RESPECTIVO LA CARTA COMPROMISO DEL CONTRIBUYENTE EN LA QUE SE PRECISEN LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES QUE ASUME CON LA PROCURADURÍA;

V. UNA VEZ QUE SE CUENTEN CON TODOS LOS DATOS NECESARIOS PARA LA REPRESENTACIÓN LEGAL Y DEFENSA, EL ASESOR JURÍDICO FORMULARÁ BREVE PROYECTO DE PATROCINIO LEGAL, EN EL CUAL, DE MANERA EJECUTIVA, SE HARÁ CONSTAR LOS ANTECEDENTES GENERALES DEL CASO, ASÍ COMO LA ESTRATEGIA QUE RECOMIENDA UTILIZAR Y LOS REQUERIMIENTOS PROBATORIOS;

VI. EL PROYECTO DE DEFENSA SE PRESENTARÁ, CON LA OPORTUNIDAD QUE EL ASUNTO AMERITE, AL SUPERIOR JERÁRQUICO DEL ASESOR JURÍDICO. EL SUPERIOR JERÁRQUICO, EN SU CASO, APROBARÁ EL PROYECTO Y AUTORIZARÁ DE INMEDIATO LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA O INSTANCIA CORRESPONDIENTES; Y,

VII. DE IGUAL FORMA EL ASESOR JURÍDICO DEBERÁ INFORMAR AL CONTRIBUYENTE QUE LOS CRÉDITOS FISCALES SE PUEDEN CONVERTIR EN EXIGIBLES Y LE SEÑALARÁ LA FORMA Y TÉRMINOS DE OTORGAR LA GARANTÍA DEL INTERÉS FISCAL”.

1.3.3 Queja y reclamación.

“Es un procedimiento expedito y ágil que pueden ejercer los contribuyentes, que tiene por objetivo el conocer e investigar los actos de las autoridades fiscales que se estimen violatorios de sus derechos a efecto de emitir recomendaciones públicas y proponer, en su caso, medidas correctivas a las autoridades involucradas.”¹⁸

Esta queja la puede interponer cualquier contribuyente (física o moral) respecto de actos emitidos por autoridades fiscales federales que pudieran resultar lesivos de sus derechos, independientemente si son definitivos o no, incluso las coordinadas en las entidades federativas (convenios de coordinación fiscal), así como organismos fiscales autónomos, tales como el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Se entenderá que los Convenios de Coordinación Fiscal son acuerdos de los Estados y el Gobierno Federal mediante el cual este último administra los impuestos más importantes como ISR, IVA etc. A cambio reciben participaciones (un porcentaje de la recaudación federal), a través de este convenio de colaboración administrativa participan en la recaudación y fiscalización de dichos impuestos, para lo cual se les transfieren facultades y responsabilidades.

Por regla general para este trabajo de investigación la autoridad fiscal siempre será federal excepto cuando por medio de convenios de coordinación fiscal se le otorga la facultad a la autoridad estatal para cobrar y revisar impuestos federales.

¹⁸ www.prodecon.gob.mx/serviciosqueja

La queja o reclamación no constituye recurso o medio de defensa, por lo que su presentación no suspende los plazos previstos en las disposiciones aplicables para la impugnación del acto materia de la queja o reclamación.

En caso de que se acredite que la actuación de la autoridad involucrada vulnera derechos del contribuyente la PRODECON emitirá una Recomendación pública a las autoridades involucradas donde precisará las medidas correctivas que deben implementar.

La queja se deberá promover directamente ante las oficinas de la PRODECON con los siguientes requisitos:

- ✓ Nombre del contribuyente o de la persona moral, acreditándose, en este último caso, la representación legal de la sociedad;
- ✓ Precisión del acto de la autoridad fiscal que se considera violatorio de los derechos del contribuyente;
- ✓ Señalar domicilio para oír y recibir notificaciones, o bien, el correo electrónico del contribuyente;
- ✓ Breve descripción de los hechos y;
- ✓ La protesta de decir verdad.

Una vez presentada la queja o reclamación, la Procuraduría analiza si es de su competencia. En caso de ser competente, la queja o reclamación se admite y se requiere a la autoridad involucrada el informe sobre el acto o actos que se le atribuyen. Rendido el informe, la PRODECON analiza los hechos, los argumentos y las pruebas aportadas por las partes y emite un dictamen que contenga: una recomendación pública cuando se compruebe violación a los derechos del contribuyente o un acuerdo de no responsabilidad cuando no se comprueben las irregularidades imputadas a la autoridad responsable.

El contribuyente podrá informarse de la situación de su queja personalmente ante las oficinas de la PRODECON, por vía telefónica o través de correo electrónico.

1.4 Medios de impugnación en materia fiscal

“La complejidad y el efecto de las disposiciones legales y reglamentarias que regulan la relación jurídica tributaria, la a veces incorrecta aplicación de dichas disposiciones por parte de las autoridades, hace necesario que los sujetos que intervienen en ella, conozcan sus obligaciones y derechos que de la misma derivan pero también hace necesario que los contribuyentes conozcan los derechos que conforme a las distintas Leyes Fiscales y principalmente derivados del Código Fiscal de la Federación, les asisten”.¹⁹

1.4.1 Recurso de revocación ante el Servicio de Administración Tributaria.

El recurso administrativo es un medio legal directo, de que dispone el particular afectado en sus derechos o intereses, por un acto administrativo, para obtener de la propia autoridad una revisión del acto, a fin de que sea revocado, anulado o modificado en caso de que se compruebe su ilegalidad.

Este recurso administrativo también llamado de revocación se encuentra regulado por el Código Fiscal de la Federación en el Título Quinto, de los Procedimientos Administrativos, Capítulo I, Sección I.

Los casos por los cuales procederá este recurso los menciona el artículo 117 que a la letra dice:

EL RECURSO DE REVOCACION PROCEDERA CONTRA:

I.LAS RESOLUCIONES DEFINITIVAS DICTADAS POR AUTORIDADES FISCALES FEDERALES QUE:

A) DETERMINEN CONTRIBUCIONES, ACCESORIOS O APROVECHAMIENTOS.

B) NIEGUEN LA DEVOLUCION DE CANTIDADES QUE PROCEDAN CONFORME A LA LEY.

¹⁹ J. Kaye, Dionisio, derecho procesal fiscal, editorial Themis, sexta edición, 2000, México D.F. Pagina 85.

C) DICTEN LAS AUTORIDADES ADUANERAS.

D) CUALQUIER RESOLUCION DE CARACTER DEFINITIVO QUE CAUSE AGRAVIO AL PARTICULAR EN MATERIA FISCAL, SALVO AQUELLAS A QUE SE REFIEREN LOS ARTICULOS 33-A, 36 Y 74 DE ESTE CODIGO.

II. LOS ACTOS DE AUTORIDADES FISCALES FEDERALES QUE:

A) EXIJAN EL PAGO DE CREDITOS FISCALES, CUANDO SE ALEGUE QUE ESTOS SE HAN EXTINGUIDO O QUE SU MONTO REAL ES INFERIOR AL EXIGIDO, SIEMPRE QUE EL COBRO EN EXCESO SEA IMPUTABLE A LA AUTORIDAD EJECUTORA O SE REFIERA A RECARGOS, GASTOS DE EJECUCION O A LA INDEMNIZACION A QUE SE REFIERE EL ARTICULO 21 DE ESTE CODIGO.

B) SE DICTEN EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION, CUANDO SE ALEGUE QUE ESTE NO SE HA AJUSTADO A LA LEY.

C) AFECTEN EL INTERES JURIDICO DE TERCEROS, EN LOS CASOS A QUE SE REFIERE EL ARTICULO 128 DE ESTE CODIGO.

D) DETERMINEN EL VALOR DE LOS BIENES EMBARGADOS A QUE SE REFIERE EL ARTICULO 175 DE ESTE CODIGO.

Este recurso es optativo es decir, el contribuyente podrá elegir interponer este recurso ante el Servicio de Administración Tributaria o bien irse directamente al Juicio de Nulidad que se interpone ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Deberá interponerse dentro de los 45 días siguientes a aquel en que haya surtido efecto las notificaciones ante la autoridad que emitió o ejecuto el acto impugnado.

El artículo 122 establece los requisitos que debe observar el contribuyente al momento de interponerlo, los cuales a la letra dicen:

EL ESCRITO DE INTERPOSICION DEL RECURSO DEBERA SATISFACER LOS REQUISITOS DEL ARTICULO 18 DE ESTE CODIGO Y SEÑALAR ADEMÁS:

I. LA RESOLUCION O EL ACTO QUE SE IMPUGNA.

II. LOS AGRAVIOS QUE LE CAUSE LA RESOLUCION O EL ACTO IMPUGNADO.

III. LAS PRUEBAS Y LOS HECHOS CONTROVERTIDOS DE QUE SE TRATE.

(...)

La autoridad está obligada a dictar resolución y notificarla en un término que no excederá de tres meses contados a partir de la fecha de interposición del recurso. El silencio de la autoridad significara que se ha confirmado el acto impugnado.

1.4.2 Recurso de inconformidad ante el IMSS

Este recurso administrativo o también llamado de inconformidad se encuentra regulado por el Reglamento del Recurso de Inconformidad del artículo 294 de la Ley del Seguro Social.

El artículo 294 de la Ley del Seguro Social a la letra dice:

CUANDO LOS PATRONES Y DEMÁS SUJETOS OBLIGADOS, ASÍ COMO LOS ASEGURADOS O SUS BENEFICIARIOS CONSIDEREN IMPUGNABLE ALGÚN ACTO DEFINITIVO DEL INSTITUTO, PODRÁN RECURRIR EN INCONFORMIDAD, EN LA FORMA Y TÉRMINOS QUE ESTABLEZCA EL REGLAMENTO, O

BIEN PROCEDER EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO SIGUIENTE.

De acuerdo con el artículo 3 del Reglamento el Consejo Técnico resolverá este recurso en el ámbito de su competencia, así mismo, podrá atraer para su conocimiento y resolución los que considere de importancia y trascendencia.

Los requisitos que debe cumplir este recurso son los que marca el artículo 4 del mismo Reglamento que a la letra dice:

EL ESCRITO EN QUE SE INTERPONGA EL RECURSO DE INCONFORMIDAD DEBERÁ CONTENER LO SIGUIENTE:

I. NOMBRE Y FIRMA DEL RECURRENTE; DOMICILIO PARA OÍR Y RECIBIR NOTIFICACIONES, ASÍ COMO EL NÚMERO DE SU REGISTRO PATRONAL O DE SEGURIDAD SOCIAL COMO ASEGURADO, SEGÚN SEA EL CASO. EN CASO DE QUE EL PROMOVENTE NO SEPA O NO PUEDA FIRMAR O ESTAMPAR SU HUELLA DIGITAL, LO PODRÁ REALIZAR OTRA PERSONA EN SU NOMBRE;

II ACTO QUE SE IMPUGNA Y, EN SU CASO, NÚMERO Y FECHA DE LA RESOLUCIÓN, NÚMERO DE CRÉDITO, PERIODO E IMPORTE, FECHA DE SU NOTIFICACIÓN Y AUTORIDAD EMISORA DEL MISMO;

III HECHOS QUE ORIGINAN LA IMPUGNACIÓN;

IV AGRAVIOS QUE LE CAUSE EL ACTO IMPUGNADO;

V NOMBRE O RAZÓN SOCIAL DEL PATRÓN O, EN SU CASO, DEL SINDICATO DE TRABAJADORES TITULAR DEL CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO, ASÍ COMO EL DOMICILIO EN DONDE PUEDAN SER NOTIFICADOS, PARA LOS CASOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 7 DE ESTE REGLAMENTO, Y

VI PRUEBAS QUE SE OFREZCAN, RELACIONADAS CON EL ACTO IMPUGNADO

El recurso de inconformidad se interpondrá dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acto definitivo que se impugne. El escrito en que se interponga el recurso será dirigido al Consejo Consultivo Delegacional y se presentará directamente en la sede delegacional subdelegacional que corresponda a la autoridad emisora del acto impugnado.

1.4.3 Recurso de Inconformidad ante el INFONAVIT

Este recurso está previsto en el Reglamento de la Comisión de Inconformidades y de Valuación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de junio 1973, constituye un recurso que se interpone ante un órgano especial creado para el efecto, siendo este la comisión de inconformidades y de valuación.

El artículo 1 del reglamento a la letra dice:

LA COMISIÓN DE INCONFORMIDADES Y DE VALUACIÓN SE INTEGRA EN LA FORMA PREVISTA EN LA LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES Y CONTARÁ CON UN CUERPO DE AUXILIARES A CUYO FRENTE ESTARÁ UN SECRETARIO, DESIGNADO POR LA PROPIA COMISIÓN Y QUE NO PODRÁ SER MIEMBRO DE LA MISMA.

LA COMISIÓN CONOCERÁ, SUBSTANCIARÁ Y RESOLVERÁ LOS RECURSOS QUE PROMUEVAN ANTE EL INSTITUTO, LOS PATRONES, LOS TRABAJADORES O SUS CAUSAHABIENTES Y BENEFICIARIOS, EN LOS TÉRMINOS DEL PRESENTE REGLAMENTO.

El recurso de inconformidad o la controversia sobre valuación se interpondrá por escrito, directamente ante la Comisión o por correo certificado con acuse de recibo, caso este último en que se tendrá como fecha de presentación la del día en que hayan sido depositados en la oficina de correos.

Este recurso de acuerdo con el artículo 7 procede contra las resoluciones individualizadas del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, que los trabajadores, sus beneficiarios o los patrones estimen lesivas de sus derechos. No serán recurribles las resoluciones de carácter general expedidas por el Instituto.

Requisitos que debe reunir el recurso de inconformidad que a la letra dice el artículo 8

I.- NOMBRE DEL PROMOVENTE Y, EN SU CASO, EL DE SU REPRESENTANTE;

II.- DOMICILIO PARA RECIBIR NOTIFICACIONES,

III.- NÚMERO DE INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO FEDERAL DE CAUSANTES, SI LO SUPIERE;

IV.- NOMBRE Y DOMICILIO DEL TERCERO O TERCEROS INTERESADOS, SI LOS HUBIERE; Y

V.- LAS RAZONES POR LAS QUE A SU JUICIO, LA RESOLUCIÓN DEL INSTITUTO LESIONA SUS DERECHOS.

El término para interponer el recurso de inconformidad será de treinta días para los trabajadores o sus beneficiarios y de quince días para los patrones, contados en ambos casos, a partir del día siguiente de la notificación o de aquél en que el interesado demuestre haber tenido conocimiento del acto recurrido.

Recibido el expediente del que haya emanado el acto recurrido y en su caso, rendidas las pruebas, la Secretaría de la Comisión formulará dentro de los

diez días siguientes, proyecto de resolución que será turnado a la misma, para que resuelva dentro de los quince días ulteriores.

1.4.4 Juicio de Nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

Este medio de defensa no es un recurso, sino es un juicio que se presenta ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es regulado por la Ley Orgánica del TFJFA y por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

El artículo 14 de la Ley Orgánica a la letra dice:

EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA CONOCERÁ DE LOS JUICIOS QUE SE PROMUEVAN CONTRA LAS RESOLUCIONES DEFINITIVAS, ACTOS ADMINISTRATIVOS Y PROCEDIMIENTOS QUE SE INDICAN A CONTINUACIÓN:

I. LAS DICTADAS POR AUTORIDADES FISCALES FEDERALES Y ORGANISMOS FISCALES AUTÓNOMOS, EN QUE SE DETERMINE LA EXISTENCIA DE UNA OBLIGACIÓN FISCAL, SE FIJE EN CANTIDAD LÍQUIDA O SE DEN LAS BASES PARA SU LIQUIDACIÓN;

II. LAS QUE NIEGUEN LA DEVOLUCIÓN DE UN INGRESO DE LOS REGULADOS POR EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, INDEBIDAMENTE PERCIBIDO POR EL ESTADO O CUYA DEVOLUCIÓN PROCEDA DE CONFORMIDAD CON LAS LEYES FISCALES;

III. LAS QUE IMPONGAN MULTAS POR INFRACCIÓN A LAS NORMAS ADMINISTRATIVAS FEDERALES;

IV. LAS QUE CAUSEN UN AGRAVIO EN MATERIA FISCAL DISTINTO AL QUE SE REFIEREN LAS FRACCIONES ANTERIORES;

(...)

PARA LOS EFECTOS DEL PRIMER PÁRRAFO DE ESTE ARTÍCULO, LAS RESOLUCIONES SE CONSIDERARÁN DEFINITIVAS CUANDO NO ADMITAN RECURSO ADMINISTRATIVO O CUANDO LA INTERPOSICIÓN DE ÉSTE SEA OPTATIVA.

(...)

Los juicios que se promuevan ante el TFJFA, se regirán por las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte. A falta de disposición expresa se aplicara supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles²⁰

Son partes en el juicio contencioso administrativo:

ARTÍCULO 3.

I. EL DEMANDANTE.

II. LOS DEMANDADOS. TENDRÁN ESE CARÁCTER:

A) LA AUTORIDAD QUE DICTÓ LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA.

B) EL PARTICULAR A QUIEN FAVOREZCA LA RESOLUCIÓN CUYA MODIFICACIÓN O NULIDAD PIDA LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA.

C) EL JEFE DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA O EL TITULAR DE LA DEPENDENCIA U ORGANISMO

²⁰Artículo 1 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

DESCONCENTRADO O DESCENTRALIZADO QUE SEA PARTE EN LOS JUICIOS EN QUE SE CONTROVIERTAN RESOLUCIONES DE AUTORIDADES FEDERATIVAS COORDINADAS, EMITIDAS CON FUNDAMENTO EN CONVENIOS O ACUERDOS EN MATERIA DE COORDINACIÓN, RESPECTO DE LAS MATERIAS DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL. DENTRO DEL MISMO PLAZO QUE CORRESPONDA A LA AUTORIDAD DEMANDADA, LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO PODRÁ APERSONARSE COMO PARTE EN LOS JUICIOS EN QUE SE CONTROVIERTA EL INTERÉS FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

III. EL TERCERO QUE TENGA UN DERECHO INCOMPATIBLE CON LA PRETENSIÓN DEL DEMANDANTE.

El demandante podrá presentar su demanda, mediante Juicio en la vía tradicional, por escrito ante la Sala Regional competente o, en línea, a través del Sistema de Justicia en Línea, para este último caso, el demandante deberá manifestar su opción al momento de presentar la demanda. Una vez que el demandante haya elegido su opción no podrá variarla.

Cuando la autoridad tenga este carácter la demanda se presentará en todos los casos en línea a través del Sistema de Justicia en Línea. La demanda deberá presentarse a los 45 días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada o de cinco años cuando las autoridades demanden la modificación o nulidad de una resolución favorable a un particular.²¹

La demanda deberá indicar los siguientes requisitos que a la letra dice el artículo 14.

I. EL NOMBRE DEL DEMANDANTE, DOMICILIO FISCAL Y SU DOMICILIO PARA OÍR Y RECIBIR NOTIFICACIONES DENTRO DE LA JURISDICCIÓN DE LA SALA REGIONAL COMPETENTE, ASÍ COMO SU DIRECCIÓN DE CORREO ELECTRÓNICO, CUANDO

²¹ Ídem, Artículo 13.

OPTE PORQUE EL JUICIO SE SUBSTANCIE EN LÍNEA A TRAVÉS DEL SISTEMA DE JUSTICIA EN LÍNEA.

II. LA RESOLUCIÓN QUE SE IMPUGNA. EN EL CASO DE QUE SE CONTROVIERTA UN DECRETO, ACUERDO, ACTO O RESOLUCIÓN DE CARÁCTER GENERAL, PRECISARÁ LA FECHA DE SU PUBLICACIÓN.

III. LA AUTORIDAD O AUTORIDADES DEMANDADAS O EL NOMBRE Y DOMICILIO DEL PARTICULAR DEMANDADO CUANDO EL JUICIO SEA PROMOVIDO POR LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA.

IV. LOS HECHOS QUE DEN MOTIVO A LA DEMANDA.

V. LAS PRUEBAS QUE OFREZCA.

VI. LOS CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN.

VII. EL NOMBRE Y DOMICILIO DEL TERCERO INTERESADO, CUANDO LO HAYA.

VIII. LO QUE SE PIDA, SEÑALANDO EN CASO DE SOLICITAR UNA SENTENCIA DE CONDENA, LAS CANTIDADES O ACTOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEMANDA.

El demandado tendrá para contestar la demanda 45 días siguientes a aquel en que surta efectos el emplazamiento.

La sentencia se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los Magistrados, dentro de los sesenta días siguientes a aquel en que se dicte el acuerdo de cierre de instrucción en el juicio.

1.5 Estructura.

“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.”²²

El Artículo 6 de la Ley Orgánica a la letra dice:

“LA PROCURADURÍA SE INTEGRA POR LOS SIGUIENTES ÓRGANOS:

- I. EL PROCURADOR DE LA DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE;
- II. EL ÓRGANO DE GOBIERNO DE LA PROCURADURÍA;
- III. DELEGADOS REGIONALES, Y
- IV. ASESORES JURÍDICOS.”

1.5.1 Procurador de la Defensa del Contribuyente

Esta figura también conocida como Ombudsman Fiscal porque emite recomendaciones no vinculatorias a las autoridades fiscales que vulneren algún derecho de los contribuyentes.

El artículo 8 de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente nos dice cuáles son sus obligaciones:

El Procurador de la Defensa del Contribuyente está obligado a:

- I .VELAR POR EL CUMPLIMIENTO DE LAS FUNCIONES DE LA PROCURADURÍA;
- II. EJERCER CON PROBIDAD LOS RECURSOS PRESUPUESTALES QUE SE LE ASIGNEN;
- III. DETERMINAR LOS NOMBRAMIENTOS DE LOS ASESORES;

²²De los Santos Anaya, Marcelo, “Procuraduría de la Defensa del Contribuyente” Instituto Mexicano de Contadores Públicos, octubre, número 2012-19 página 5.

IV. ELABORAR Y PRESENTAR AL ÓRGANO DE GOBIERNO, PARA SU APROBACIÓN, EL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE LA PROCURADURÍA. DICHA APROBACIÓN ESTARÁ SUJETA A LAS REGLAS QUE PARA EL EFECTO SE ESTABLEZCAN EN EL ESTATUTO ORGÁNICO;

V. EMITIR LAS RECOMENDACIONES PÚBLICAS NO VINCULATIVAS, ASÍ COMO LOS ACUERDOS QUE RESULTEN DE LOS PROCEDIMIENTOS QUE PRACTIQUE;

VI. PRESIDIR Y CONDUCIR LAS SESIONES DEL ÓRGANO DE GOBIERNO;

VII .EMITIR DISPOSICIONES O REGLAS DE CARÁCTER GENERAL Y DICTAR LINEAMIENTOS Y MEDIDAS ESPECÍFICAS PARA LA INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DE LA NORMATIVIDAD DE LA PROCURADURÍA, ASÍ COMO, PARA EL DESARROLLO Y MEJOR DESEMPEÑO DE LAS ACTIVIDADES DE LA PROPIA PROCURADURÍA;

VIII .DELEGAR FACULTADES EN LOS FUNCIONARIOS DE LA PROCURADURÍA EN LOS TÉRMINOS DEL ESTATUTO ORGÁNICO;

IX. EJERCER LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE LA PROCURADURÍA Y, EN SU CASO, OTORGAR PODERES DE REPRESENTACIÓN DE LA MISMA, EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS EN EL ESTATUTO ORGÁNICO.

X. ELABORAR EL PROYECTO DE ESTATUTO ORGÁNICO DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE, ASÍ COMO DE CUALQUIER DISPOSICIÓN MODIFICATORIA AL MISMO, Y SOMETERLA A LA APROBACIÓN DEL ÓRGANO DE GOBIERNO;

XI. PROVEER LO NECESARIO EN LO ADMINISTRATIVO Y EN LA ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO DE LA PROCURADURÍA, Y

XII. LAS DEMÁS QUE SE DETERMINEN EN CUALQUIER OTRA DISPOSICIÓN.

LAS FUNCIONES ESTABLECIDAS EN LAS FRACCIONES IV, VI, VII, IX Y X, SON INDELEGABLES.

1.5.2 Órgano de gobierno

El artículo 12 de la Ley antes mencionada explica que el órgano de gobierno es un cuerpo colegiado que es integrado por:

- ✓ El procurador de la defensa del contribuyente que tendrá voto de calidad en caso de empate en las decisiones que este órgano tome.
- ✓ Seis consejeros independientes, los cuales serán designados por el titular del ejecutivo federal.

Continuando en este sentido el artículo 13 enuncia cuales son las atribuciones de este órgano de gobierno, que a la letra dice:

I.- ANALIZAR Y, EN SU CASO, APROBAR EL PROYECTO DE PRESUPUESTO PRESENTADO POR EL PROCURADOR;

II.- FIJAR LINEAMIENTOS Y APROBAR LOS PROGRAMAS ANUALES DE ACTIVIDADES Y LAS POLÍTICAS DE LA PROCURADURÍA, ASÍ COMO LOS LINEAMIENTOS GENERALES DE ACTUACIÓN DE ÉSTA Y DE SU PROCURADOR Y, VELAR POR EL CUMPLIMIENTO DE LAS REGLAS DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA;

III.- APROBAR EL ESTATUTO ORGÁNICO DE LA PROCURADURÍA, EN EL QUE SE DETERMINARÁ LA

ESTRUCTURA Y FUNCIONES DE CADA UNIDAD U ÓRGANO QUE LO INTEGREN, ASÍ COMO EL ÁMBITO COMPETENCIAL DE CADA UNO DE ELLOS;

IV.- EVALUAR Y, EN SU CASO, APROBAR EL PROYECTO DE INFORME ANUAL DEL PROCURADOR DE LA DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE;

V.-DETERMINAR LAS BASES Y LINEAMIENTOS PARA LA PROMOCIÓN DE LA CULTURA TRIBUTARIA;

VI.-APROBAR EL NOMBRAMIENTO DE LOS DELEGADOS ESTATALES O REGIONALES DE LA PROCURADURÍA HECHOS POR EL PROCURADOR, Y

VII.-LAS DEMÁS QUE SE ESTABLEZCAN EN ESTA LEY, EN EL ESTATUTO ORGÁNICO, O EN CUALQUIER OTRA DISPOSICIÓN.

1.5.3 Delegados Regionales

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.

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.

Los Delegados Regionales serán los encargados de llevar a cabo las funciones de la Procuraduría en las diversas Entidades Federativas en que se

instalen, previendo la ley que mínimamente se deberá de contar con un Delegado en cada Entidad Federativa en la que exista una Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un [tribunal](#) de lo contencioso-administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, encargado de dirimir las [controversias jurídicas](#) que se susciten entre la [Administración Pública](#) Federal y los particulares, sin embargo, no forma parte del [Poder Judicial de la Federación](#), dependiendo presupuestalmente del [Ejecutivo Federal](#).²³

Por lo tanto las delegaciones regionales quedan conformadas de la siguiente manera:

- La Delegación Regional del Noroeste, comprenderá los Estados de Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa y tendrá su sede en Tijuana.
- La del Norte Centro I, comprenderá el Estado de Chihuahua y con sede en su ciudad capital.
- La Delegación Regional Pacífico-Centro, abarcará los Estados de San Luis Potosí, Querétaro, Guanajuato y Michoacán, con sede en Querétaro.
- La Delegación Regional Oriente-Golfo que comprenderá los Estados de Tlaxcala, Puebla y Veracruz, con sede en la ciudad de Puebla.
- La Delegación Regional Noroeste-Golfo Norte que comprenderá los Estados de Nuevo León y Tamaulipas con sede en Monterrey, Nuevo León.
- La Delegación Regional Occidente-Centro que abarcará los Estados de Colima, Jalisco, Nayarit, Zacatecas y Aguascalientes cuya sede se ubicará en Guadalajara, Jalisco.
- La Delegación Regional Norte-Centro II, que comprenderá los Estados de Durango y Coahuila, con sede en Torreón, Coahuila.

²³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 73, fracción XXIX

- La Delegación Regional Pacífico-Sureste, que comprenderá los Estados de Guerrero, Oaxaca y Chiapas con sede en Oaxaca, Oaxaca.
- La Delegación Regional Caribe-Peninsular, que comprenderá los Estados de Quintana Roo, Yucatán, Campeche y Tabasco con sede en Cancún, Quintana Roo.

1.5.4 Asesores Jurídicos.

Los asesores jurídicos serán aquellos que tengan contacto directo con el contribuyente, cuando este solicita cualquier servicio.

El artículo 11 de la Ley Orgánica menciona cuáles son sus obligaciones, a la letra dice:

ARTÍCULO 11.- LOS ASESORES JURÍDICOS ESTÁN OBLIGADOS
A:

I.-PRESTAR PERSONALMENTE EL SERVICIO DE ASESORÍA, REPRESENTACIÓN Y DEFENSA DE LOS CONTRIBUYENTES QUE LO SOLICITEN;

II.-PROMOVER ANTE LAS AUTORIDADES COMPETENTES TODO LO RELATIVO A LA DEFENSA DE LOS INTERESES DE SUS REPRESENTADOS, HACIENDO VALER ACCIONES, EXCEPCIONES, INCIDENTES, RECURSOS O CUALQUIER OTRO TRÁMITE O GESTIÓN QUE PROCEDA CONFORME A DERECHO Y QUE RESULTE NECESARIO PARA UNA EFICAZ DEFENSA; NO SE SURTIRÁ LA OBLIGACIÓN ANTERIOR CUANDO A JUICIO DEL ASESOR JURÍDICO LA DEFENSA DEL INTERESADO RESULTE LEGALMENTE IMPROCEDENTE POR NO EXISTIR BASES NI FUNDAMENTOS PARA SU EJERCICIO;

III.-LLEVAR UN REGISTRO Y EXPEDIENTE DE CONTROL POR CADA CASO QUE SE LE PRESENTE, DESDE SU INICIO, HASTA LA CONCLUSIÓN TOTAL DEL ASUNTO, Y

IV.-LAS DEMÁS QUE RESULTEN DE LA NATURALEZA DE SU FUNCIÓN, DE LA DISPOSICIÓN DE LA LEY Y LAS QUE LES SEAN ENCOMENDADAS POR EL PROCURADOR DE LA DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE.

1.6. Acciones, Excepciones, Incidentes, Recursos y Trámites en materia Fiscal.

Este apartado explica a lo que se refiere la fracción II de las obligaciones de los asesores jurídicos de la PRODECON.

Las acciones en materia fiscal van enfocadas y ligadas con los recursos y trámites, es decir, las acciones que tiene el contribuyente para ejercer en contra de una autoridad fiscal son los recursos (de revocación o de conformidad) y el juicio de nulidad. Estas acciones se tramitan ante el IMSS, INFONAVIT o bien ante el TFJFA según sea el caso.

Las excepciones a las que se refiere esa fracción van dirigidas a las de prescripción y caducidad.

“Por prescripción entendemos el medio de adquirir bienes o librarse de obligaciones mediante el transcurso de cierto tiempo y bajo las condiciones establecidas en ley. A la adquisición de bienes en virtud de la posesión, se llama prescripción positiva; la liberación de obligaciones por no exigirse su cumplimiento se llama prescripción negativa”.²⁴

“La palabra caducidad deriva del termino latino *cado* que significa caer, terminar, extinguir, perder fuerza o vigor. La caducidad es la cesación de efectos por no hacer valer un derecho durante el tiempo que señala la ley; es pues, un medio de extinción de derechos por efecto de su no ejercicio, durante el tiempo que para hacerlo concede la ley”.²⁵

Estas figuras están reguladas por el Código Fiscal en sus artículos 146 y 67 respectivamente.

²⁴ J. Kaye, Dionisio, derecho procesal fiscal, editorial Themis, sexta edición, 2000, México D.F. Página 186.

²⁵ Op. Cit.

Son incidentes los procedimientos que se agotan dentro de un juicio (en este caso en el de nulidad) a efectos de resolver lo que sobrevenga accesoriamente a la acción promovida. Estos pueden resolverse mediante la sentencia definitiva recaída al litigio principal o es una especial denominada interlocutoria.

Están regulados por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 29, y son las siguientes:

- Incompetencia por razón de territorio
- Acumulación de juicios
- Nulidad de notificaciones
- Recusación por causa de impedimento
- Reposición de autos
- Falsedad de documentos
- De interrupción por causa de muerte, disolución, declaratoria de ausencia o incapacidad.
- Condenación de costas e indemnización.

1.7 Graficas generales

Las siguientes cifras fueron recolectadas de la página de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, estas estadísticas están actualizadas hasta el 31 de mayo de 2013 y aplican exclusivamente para las oficinas que se encuentran en el distrito federal.

Se considera necesario integrarlas al presente trabajo ya que ilustra de una mejor manera lo expresado a lo largo en este primer capítulo, se considera que la PRODECON no ha cumplido con el objetivo por el cual fue creada ya que muy pocos contribuyentes han requerido de sus servicios, siendo que hay más de 30 millones registrados ante hacienda y son dos las razones: una por la poca difusión que ha recibido y segunda por el monto que delimita su competencia.

Se dividen en los tres servicios que otorga la Procuraduría los cuales son la asesoría y consulta, representación y defensa, y quejas y reclamaciones.

1.7.1 Asesoría y Consulta.

Figura 1.1

Solicitantes de servicios que fueron atendidos por mes desde septiembre de 2011 hasta mayo de 2013.

ÚLTIMA ACTUALIZACIÓN: 31/MAYO/2013

Solicitantes de servicios atendidos por mes



Se puede observar que los solicitantes aumentan cuando tienen que entregar declaraciones anuales, ya sean personas físicas o morales.

Sin embargo se consideran pocas conociendo las cifras que maneja el SAT actualizado al 2010, las cuales se encuentran “30 millones, 873 mil 431 contribuyentes registrados”²⁶. Siendo personas físicas 29 millones 605 mil 14 y personas morales 1 millón 268 mil 417.

Figura 1.2

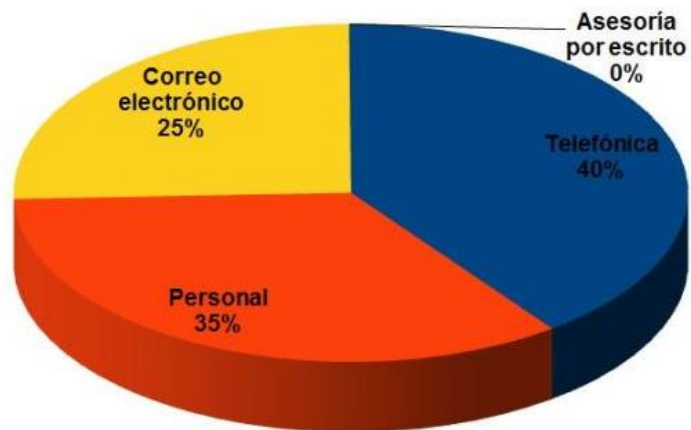
²⁶ <http://www.informador.com.mx/economia/2010/223543/6/inscritos-30-millones-en-el-padron-de-contribuyentes.htm>

Siguiendo en el mismo sentido de la tabla 1, esta grafica explica cómo fueron atendidos los solicitantes desde septiembre de 2011 hasta mayo de 2013, dando un total de 12645.

ÚLTIMA ACTUALIZACIÓN: 31/MAYO/2013 - 12:00 HRS.

Número acumulado de solicitantes atendidos

Personal	4389
Telefónica	5056
Correo electrónico	3187
Asesoría por escrito	13
Total :	12645



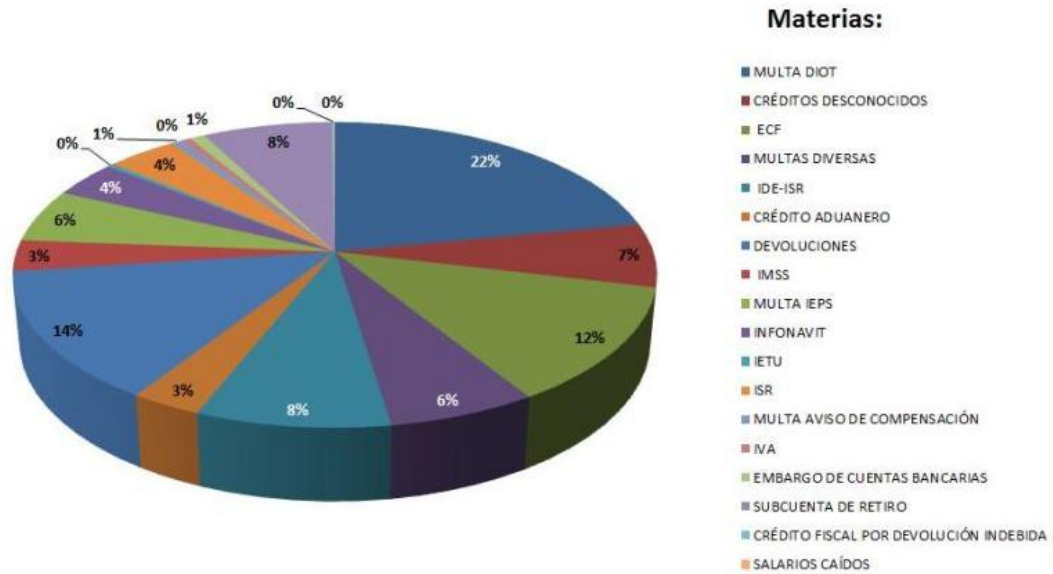
Como se aprecia las asesorías en su mayoría han sido atendidas de manera telefónica, siguiendo las personales con más demanda.

1.7.2 Representación y Defensa.

Figura 1.3

Explica cuáles son las materias por las cuales los contribuyentes solicitan la representación legal, siendo de la siguiente manera:

Representación Legal y Defensa

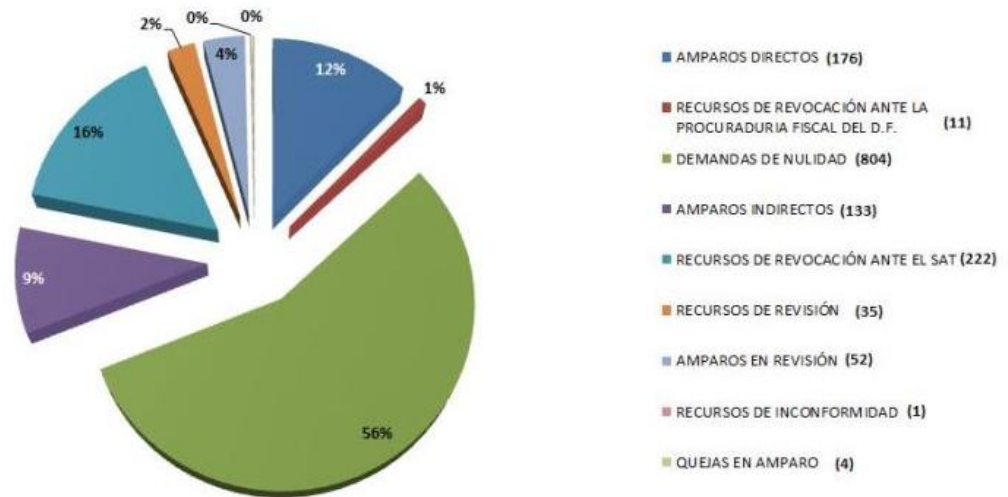


Como se puede observar la más solicitada es por las multas que se imponen al no presentar su declaración informativa de operaciones con terceros (DIOT), encontrándose los créditos fiscales en sexto lugar siendo la razón la cantidad de salarios mínimos como límite para la representación legal ante autoridades fiscales.

Figura 1.4

Muestra cuales son los medios legales más utilizados por la procuraduría para la defensa de los derechos de los contribuyentes.

Medios de defensa promovidos



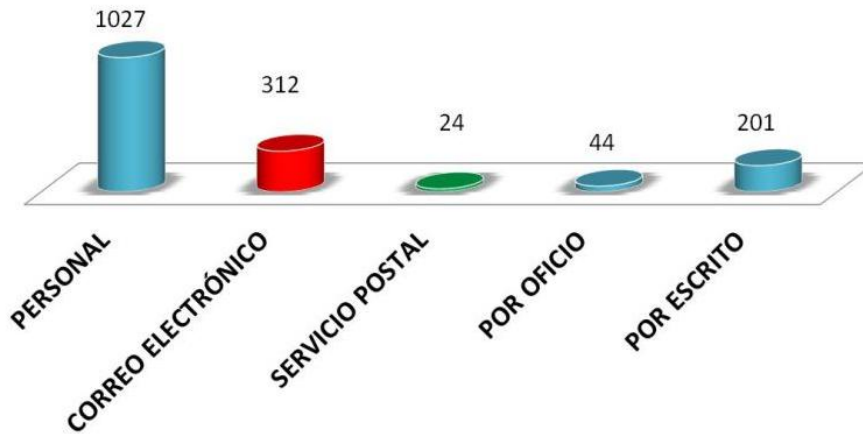
Siendo el más utilizado las demandas de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

1.7.3 Quejas y reclamaciones

Figura 1.5

De las quejas presentadas a la PRODECON, esta tabla explica cómo fueron atendidas.

ÚLTIMA ACTUALIZACIÓN: 31/MAYO/2013 - 12:00 HRS.



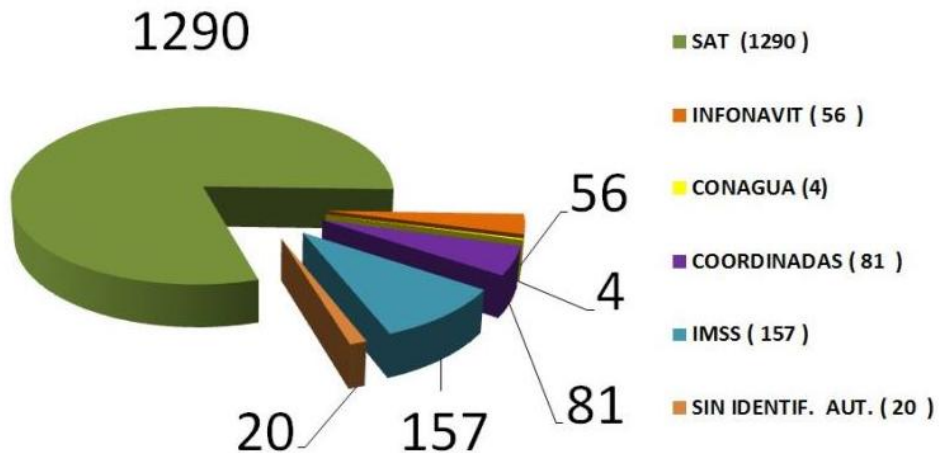
Siendo la forma personal más solicitada para las quejas, siguiendo de correo electrónico, por escrito, por oficio y servicio postal.

Figura 1.6

Muestra que autoridades han sido las responsables en vulnerar los derechos de los contribuyentes, siendo las siguientes:

ÚLTIMA ACTUALIZACIÓN: 31/MAYO/2013 - 12:00 HRS.

QUEJAS POR AUTORIDAD RESPONSABLE



Los resultados de esta tabla indican que la autoridad que actúa de una forma desfavorable y vulnerando los derechos de los contribuyentes es el SAT, siguiendo el Instituto Mexicano del Seguro Social y en tercer lugar se encuentra las coordinadas, las cuales son las autoridades estatales con competencia para cobrar impuestos federales por los convenios de coordinación suscritos.

Figura 1.7

De los asuntos totales de quejas han concluido de la siguiente manera:

ÚLTIMA ACTUALIZACIÓN: 31/MAYO/2013 - 12:00 HRS.



Por los datos obtenidos de la tabla 3 se concluye que la mayoría de las quejas presentadas ante la Prodecon el 79% han sido respondidas favorablemente, esto quiere decir que se emitió recomendación ya que se consideraba que el contribuyente estaba siendo vulnerado, sin embargo, como se sabe esta recomendación no es coactiva u obligatoria para la observancia de la autoridad.

DELIMITACION DE LA COMPETENCIA DE LA PROCURADURIA DE LA DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE Y SU PROBLEMÁTICA.

En este capítulo segundo se describirá la problemática de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. Se demostrara que realmente existe una problemática en su competencia, por lo que tendrá que reformarse su legislación para que cumpla con los objetivos por los cual fue creada.

2.1 Principios Constitucionales para los Contribuyentes.

Como se recordara en el capítulo primero se menciona que el artículo que da nacimiento a la obligación del contribuyente con el estado es el 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por eso es necesario señalar cuáles son los principios que implica esta fracción, es decir, que principios son los que deben de regir la relación entre contribuyente – autoridad.

2.1.1 Proporcionalidad

“Son semejantes según la proporción, por lo cual, dichas cosas se llaman idénticas proporcional o analógicamente”.²⁷

De lo que se trata es de asumir la analogía de proporcionalidad como condición necesaria y solo la de atribución como referida a esta. Por ejemplo lo proporcional y equitativo de cuanto sea dos y dos.

Entonces se puede decir que la proporción puede estar en armonía en el que cada cosa está en la correcta relación respecto de su titular, lo cual da lugar a un orden en la sociedad.

Con lo anterior podemos deducir que la proporcionalidad consiste en una congruencia entre la persona y el objeto, y en el caso de la proporcionalidad tributaria debe hacer congruencia entre la capacidad contributiva del ciudadano y los gravámenes para que así el impacto sea igual para todos los contribuyentes.

²⁷ Platas Pacheco, María del Carmen, “Filosofía del Derecho. Analogía de Proporcionalidad”, Editorial Porrúa, México 2003, Pagina 72.

Los elementos del principio de proporcionalidad son:

- a) La capacidad económica de los ciudadanos a fin de que cada uno de ellos contribuya cualitativamente en función de dicha capacidad.
- b) Una parte justa y adecuada de los ingresos percibidos por cada causante como factor determinante para fijar la base gravable.
- c) Las fuentes de riqueza disponible y existentes en el país, entre las cuales deben ser distribuidas en forma equilibrada todas las cargas tributarias, con el objeto de que no sea solo algunas de ellas las que soporten su totalidad.

Podemos concluir entonces que la proporcionalidad debe aplicarse en el momento en el que hay una relación entre un sujeto y un objeto, en este caso sería el ciudadano y el tributo. El ciudadano debe cumplir con su obligación de contribuir de acuerdo a su capacidad económica.

Esta capacidad económica va a variar entre cada ciudadano por lo mismo deben contribuir proporcionalmente a su fuente de riqueza para que el sacrificio sea el mismo entre todos los contribuyentes.

Para reforzar lo anterior se cita la siguiente tesis y jurisprudencia:

Registro No. 168824

Localización:

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXVIII, Septiembre de 2008

Página: 1392

Tesis: I.4o.C.26 K

Tesis Aislada

Materia(s): Común

**PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD Y PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.
SUS DIFERENCIAS.**

No debe confundirse el principio de proporcionalidad entendido como herramienta de interpretación para establecer los límites en la relación de los principios constitucionales contendientes en caso de colisión, ya entre ellos o con algún bien jurídico constitucionalmente legítimo, con el concepto fiscal contenido en la fracción IV del artículo 31 constitucional. Efectivamente, el principio de proporcionalidad como instrumento de interpretación, sirve para hacer una ponderación sobre la idoneidad, fin legítimo y debida adecuación de la intervención estatal en los derechos fundamentales del gobernado. También supone una característica de necesidad e indispensabilidad de la intervención por una parte, al tiempo que de moderación por otra. En suma, la estructura argumentativa del principio de proporcionalidad es la siguiente: 1) determinar la importancia del derecho fundamental y el fin judicial o legislativo que se le opone; 2) comparar la relevancia de ambos, es decir, las intensidades en que éste se beneficia por la intervención en aquél; y 3) formular una regla de precedencia entre dichas posiciones, que disponga cuál de dichos intereses debe ceder frente al otro en el caso concreto, si el protegido por el derecho fundamental o el principio constitucional que apoya el fin judicial o legislativo; en cambio, el principio de proporcionalidad tributaria se refiere a la capacidad económica de los contribuyentes, estableciendo una premisa de contribución conforme a la cual quienes cuentan con mayores posibilidades económicas tributarán en forma cualitativamente superior a la de quienes tienen posibilidades más reducidas.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

Registro No. 167415

Localización:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Página: 1129

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional, Administrativa

PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. PARA DETERMINAR SI UNA CONTRIBUCIÓN CUMPLE CON ESE PRINCIPIO, ES NECESARIO ATENDER A SU NATURALEZA PARA ESTABLECER LAS FORMAS COMO SE MANIFIESTA LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA.

La capacidad contributiva no se manifiesta de la misma manera en todas las contribuciones, pues aparece en forma directa e inmediata en los impuestos directos, como los que recaen en la renta o el patrimonio, porque son soportados por personas que perciben, son propietarias o poseedoras de ellos, mientras que en los indirectos la capacidad tiene un carácter mediato como la circulación de bienes, la erogación, el gasto y el consumo, ya que parten de la previa existencia de una renta o patrimonio, y gravan el uso final de toda la riqueza a través de su destino, gasto o tipo de erogación que refleja indirectamente dicha capacidad. Luego, para determinar si una contribución cumple con el principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es necesario atender a la naturaleza de dicho tributo a fin de conocer la forma como se manifiesta y modifica la capacidad contributiva.

PLENO

En este sentido podemos comentar que la proporcionalidad tiene un vínculo especial con el de la capacidad contributiva, es decir, habrá proporcionalidad cuando se tomen en cuenta la capacidad que tenga el contribuyente y deberá tener el mismo impacto en todos.

Esto es así, de acuerdo con el autor Manuel Hallivis Pelayo ya que sostiene que este principio radica en que las contribuciones deben impactar a cada sujeto pasivo en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos, de tal manera

que los contribuyentes que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los medianos y reducidos recursos.²⁸

La carga tributaria individual debe determinarse siempre en función de la capacidad del individuo para poder soportar la obligación de pagar los impuestos. Adam Smith fundamentó el principio de proporcionalidad en la premisa de que la carga fiscal no debe fijarse solamente en función de la capacidad económica de los contribuyentes, sino en función de su capacidad contributiva, pues esta debe incidir únicamente sobre una porción razonable de su ingreso, utilidad o rendimiento.²⁹

Todo lo anterior aplica a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente en que debe de ser proporcional con todos los contribuyentes ya que su objetivo es estar al servicio de estos. La representación legal debe de tomar este principio en cuenta, por lo que al haber un límite en la cuantía para representar al contribuyente significa que no está siendo proporcional porque no toma en cuenta la capacidad contributiva del contribuyente, lo que hace es tomar en cuenta la cantidad del crédito fiscal fincado por la autoridad fiscal.

2.1.2 Equidad

El vocablo equidad procede de la palabra latina *aequitas* – *atis* (igualdad de ánimo) que envuelve la idea de rectitud y de justicia.

“La equidad consiste en la adaptación de la norma jurídica a los casos concretos. Tiende a aliviar, a procurar la conciliación entre el carácter abstracto y rígido de la ley y las particularidades que presenta el caso concreto, para evitar que una norma pueda resultar injusta por las especiales circunstancias de hecho que en el caso concurren”³⁰

²⁸ Citado por Colín Zepeda, Lorena Ivette y Reyes Corona, Oswaldo G., *Principios de justicia fiscal y legalidad tributaria*, Tax Editores, México, p. 17.

²⁹ Arrijo Vizcaíno, Adolfo, *Derecho Fiscal*, Editorial Themis, México.

³⁰ Pérez Portilla, Karla, “Principio de igualdad: Alcances y Perspectivas”, Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2005, página 17.

Es decir, la equidad procura que la ley no sea rígida a la hora de aplicarla ya que a pesar que la ley es general, cada caso es particular y se tienen que tomar todas las circunstancias para que la ley no resulte injusta al ciudadano al momento de aplicársela.

El principio de equidad no implica la necesidad de que los sujetos se encuentren, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad sino que, dicho principio se refiere a la igualdad jurídica, es decir, al derecho de todos los gobernados de recibir el mismo trato que quienes se ubican en similar situación de hecho, porque la igualdad lo es ante la ley y ante la aplicación de la ley.

En este sentido, la procuraduría tiene la obligación de actuar respetando este principio para los contribuyentes. Se entiende que entonces todos deben de recibir el mismo trato porque:

- Son contribuyentes
- Tienen un crédito fiscal
- Acuden a la procuraduría en busca de representación legal.

Se deduce que la procuraduría de la defensa del contribuyente no cumple con este principio elemental porque para tener derecho a la representación legal, el crédito fiscal no debe exceder de \$709, 122. 00 para el año 2013, en caso de exceder el monto, la procuraduría se declara incompetente dejando en estado de indefensión al contribuyente ante la autoridad fiscal ya que la PRODECON no sabe si este contribuyente tiene la capacidad económica para contratar representación legal. Esta problemática se abordara más adelante.

Al existir esta limitante en la competencia de la PRODECON los contribuyentes se ven obligados a que si crédito fiscal excede de la cuantía tendrán que contratar un representante legal o bien sujetarse a lo que dicte la autoridad fiscal, porque como se sabe la equidad es tratar igual a los que se encuentren en el mismo supuesto, esto es, ser contribuyente y tener un crédito fiscal dictado por la

autoridad fiscal federal o bien autoridad fiscal estatal con esta facultad por medio de convenios de coordinación fiscal.

Se debe de retomar los objetivos por los cuales se creó esta Procuraduría que era otorgar a los contribuyentes seguridad jurídica, no dejarlos en estado de indefensión ante el actuar de la autoridad, siempre respetando los principios básicos que rigen a nuestro sistema fiscal que son los de proporcionalidad, equidad, seguridad jurídica y capacidad contributiva.

Para reforzar lo anterior se citan las siguientes jurisprudencias:

Registro No. 232309

Localización:

Séptima Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

187-192 Primera Parte

Página: 113

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional, Administrativa

PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS ESTABLECIDAS EN EL ARTICULO 31, FRACCION IV, CONSTITUCIONAL.

El artículo 31, fracción IV, de la Constitución establece los principios de proporcionalidad y equidad en los tributos. La proporcionalidad radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos. Conforme a este principio, los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativa superior a los de medianos y reducidos recursos. El cumplimiento de este principio se realiza a través de tarifas

progresivas, pues mediante ellas se consigue que cubran un impuesto en monto superior los contribuyentes de más elevados recursos. Expresado en otros términos, la proporcionalidad se encuentra vinculada con la capacidad económica de los contribuyentes que debe ser gravada diferencialmente, conforme a tarifas progresivas, para que en cada caso el impacto sea distinto, no sólo en cantidad, sino en lo tocante al mayor o menor sacrificio reflejado cualitativamente en la disminución patrimonial que proceda, y que debe encontrarse en proporción a los ingresos obtenidos. El principio de equidad radica medularmente en la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravables, deducciones permitidas, plazos de pago, etcétera, debiendo únicamente variar las tarifas tributarias aplicables, de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente, para respetar el principio de proporcionalidad antes mencionado. La equidad tributaria significa, en consecuencia, que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula.

Registro No. 192290

Localización:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Página: 35

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional, Administrativa

IMPUESTOS. PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA PREVISTO POR EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL.

De una revisión a las diversas tesis sustentadas por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en torno al principio de equidad tributaria previsto por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, necesariamente se llega a la

conclusión de que, en esencia, este principio exige que los contribuyentes de un impuesto que se encuentran en una misma hipótesis de causación, deben guardar una idéntica situación frente a la norma jurídica que lo regula, lo que a la vez implica que las disposiciones tributarias deben tratar de manera igual a quienes se encuentren en una misma situación y de manera desigual a los sujetos del gravamen que se ubiquen en una situación diversa, implicando, además, que para poder cumplir con este principio el legislador no sólo está facultado, sino que tiene obligación de crear categorías o clasificaciones de contribuyentes, a condición de que éstas no sean caprichosas o arbitrarias, o creadas para hostilizar a determinadas clases o universalidades de causantes, esto es, que se sustenten en bases objetivas que justifiquen el tratamiento diferente entre una y otra categoría, y que pueden responder a finalidades económicas o sociales, razones de política fiscal o incluso extrafiscales.

Con lo anterior concluimos que es la equidad se basa en tratar igual a los iguales, esto quiere decir, que la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente debe tratar igual a los contribuyentes de su circunscripción y en todo caso que se haga una distinción en ellos debe estar sustentado en bases objetivas que justifiquen el trato diferente entre estos. La Procuraduría no sustenta el porqué se hace esta distinción entre representar a los contribuyentes que su crédito fiscal no exceda el límite mencionado en su legislación.

2.1.3 Seguridad Jurídica

La seguridad jurídica es uno de los bienes más preciados que el Estado garantiza. En alguna medida, una de las principales justificaciones de la existencia del Estado ha sido precisamente que, mediante el monopolio de la violencia, asegura la existencia de la sociedad y la paz interior. No solo esto, sino que la observancia general de las normas jurídicas y mandatos de autoridad permiten que los individuos se muevan dentro de un marco legal con igual libertad y

autonomía y que realicen sus planes de vida. De ahí la pretensión de obligatoriedad inexorable que caracteriza a un ordenamiento jurídico.³¹

La seguridad jurídica nace de un principio de certeza en cuanto a la aplicación de disposiciones constitucionales y legales que, definen la forma en que las autoridades del Estado han de actuar y que la aplicación del orden jurídico a los gobernados será eficaz.

Todo ciudadano debe tener la certeza de que la autoridad respetara sus bienes, derechos, posesiones etc., y en caso de tener que causar una afectación lo hará una autoridad competente y esta deberá de apegarse a lo que dice la ley cumpliendo principalmente con lo que dice la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El hombre posee una serie de derechos que le han sido reconocidos por el Estado desde el nacimiento de esta figura de organización social. La finalidad última del Estado es asegurar los medios para que las personas que habitan dentro de su territorio gocen de la estabilidad y la seguridad de que sus facultades, posesiones y su persona, no podrán ser violentados sino por procedimientos regulares, establecidos dentro de un sistema de derecho positivo vigente, general, heterónomo y equitativo.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación define a las garantías de seguridad jurídica como “aquellos derechos subjetivos públicos a favor de los gobernados, que pueden ser oponibles a los órganos estatales, a fin de exigirles que se sujeten a un conjunto de requisitos previos a la comisión de actos que pudieran afectar la esfera jurídica de los individuos, para que estos no caigan en la indefensión o la incertidumbre jurídica, lo que hace posible la pervivencia de condiciones de igualdad y libertad para todos los sujetos de derechos y obligaciones”.³²

Para reforzar lo anterior se cita la siguiente Jurisprudencia:

³¹ http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras22/textos2/sec_5.html

³² Suprema Corte de Justicia de la Nación. Las garantías de seguridad jurídica. Colección Garantías Individuales. SCJN, México 2003, Página 11.

Registro No. 2002649

Localización:

Décima Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Página: 437

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional, Administrativa.

SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA TRIBUTARIA. EN QUÉ CONSISTE.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el principio de seguridad jurídica consagrado en la Constitución General de la República, es la base sobre la cual descansa el sistema jurídico mexicano, de manera tal que lo que tutela es que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica y, por tanto, en estado de indefensión. En ese sentido, el contenido esencial de dicho principio radica en "saber a qué atenerse" respecto de la regulación normativa prevista en la ley y a la actuación de la autoridad. Así, en materia tributaria debe destacarse el relevante papel que se concede a la ley (tanto en su concepción de voluntad general, como de razón ordenadora) como instrumento garantizador de un trato igual (objetivo) de todos ante la ley, frente a las arbitrariedades y abusos de la autoridad, lo que equivale a afirmar, desde un punto de vista positivo, la importancia de la ley como vehículo generador de certeza, y desde un punto de vista negativo, el papel de la ley como mecanismo de defensa frente a las posibles arbitrariedades de los órganos del Estado. De esta forma, las manifestaciones concretas del principio de seguridad jurídica en materia tributaria, se pueden compendiar en la certeza en el derecho y la interdicción de la arbitrariedad o prohibición del exceso; la primera, a su vez, en la estabilidad del ordenamiento normativo, suficiente desarrollo y la certidumbre sobre los remedios jurídicos a disposición del contribuyente, en caso de no cumplirse con las previsiones del ordenamiento; y, la segunda, principal, más no exclusivamente, a través de los principios de proporcionalidad y jerarquía

normativa, por lo que la existencia de un ordenamiento tributario, partícipe de las características de todo ordenamiento jurídico, es producto de la juridificación del fenómeno tributario y su conversión en una realidad normada, y tal ordenamiento público constituirá un sistema de seguridad jurídica formal o de "seguridad a través del Derecho".

PRIMERA SALA

Se considera entonces que este principio es igual de importante que los dos anteriores. En relación con la procuraduría de la defensa del contribuyente se entiende que el contribuyente deberá de tener la certeza de que en cuanto vea una afectación por parte de una autoridad fiscal federal el contara con la procuraduría para velar por sus derechos como sujeto de un estado.

Sin embargo esto no es así, porque, el contribuyente se encuentra en incertidumbre desde el momento en que se le está realizando una visita por parte de la autoridad para comprobar si cumplió con sus obligaciones fiscales, siendo que el contribuyente sabe que si llegan a fincar un crédito fiscal este podría no recibir la atención de la PRODECON por el monto que tiene como límite para la representación legal gratuita y sin tener la capacidad para contratar un representante legal queda en estado de indefensión ante la autoridad fiscal.

2.1.4 Capacidad Contributiva

Se entiende por capacidad contributiva como la potencialidad real que debe tener el sujeto pasivo de contribuir a las erogaciones que tenga que realizar el estado en su papel de sujeto activo para beneficio de la colectividad.

Es decir, el ciudadano necesita una fuente de naturaleza económica de donde pueda obtener riqueza para así poder cumplir con sus obligaciones.

En este sentido, se entenderá que un sujeto tiene capacidad contributiva cuando tiene una fuente de donde obtiene ingresos que le permiten cumplir con sus obligaciones como ciudadano.

Además de lo anterior se necesita que la persona tenga la potencialidad real de obtener un ingreso que sea suficiente para su forma de vida, para él y su familia, cubriendo las necesidades básicas del ser humano.

Son tres los elementos de la capacidad contributiva desde el punto de vista doctrinario:

- El ámbito objetivo
- El ámbito subjetivo
- Mínimo exento personal y familiar.

El ámbito objetivo de la capacidad contributiva consiste en la riqueza real o fuente económica que el Estado conozca del gobernado para que pueda cumplir con su obligación de contribuir a los gastos públicos.

Así que el ámbito subjetivo de la capacidad contributiva va a consistir en que se va a tomar la situación en particular del gobernado. “Por lo mismo el legislador va a individualizar la carga tributaria del ciudadano, tomando en cuenta su situación personal y familiar. Esto es lo que se ha dado en llamar el aspecto subjetivo del principio de capacidad contributiva”.³³

El elemento mínimo exento está relacionado con el de capacidad contributiva, ya que el primero será la base para aplicar el segundo. “El mínimo exento, representa, así, la consecuencia lógica del principio de capacidad contributiva, por lo cual solo puede ser gravada aquella riqueza a la que se le han restado los gastos de producción de las fuentes productivas. Tanto las que tengan su origen en el capital como en el trabajo”.³⁴

Para reforzar lo anterior se citan la siguiente jurisprudencia y tesis:

Registro No. 192849

³³ García Bueno, Marco Cesar. El principio de capacidad contributiva a la luz de las principales aportaciones doctrinales en Italia, España y México, colección de estudios jurídicos, tomo XVII, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, I edición, Pagina 5.

³⁴ IDEM, Pagina 9.

Localización:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Página: 22

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional, Administrativa.

CAPACIDAD CONTRIBUTIVA. CONSISTE EN LA POTENCIALIDAD REAL DE CONTRIBUIR A LOS GASTOS PÚBLICOS.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que el principio de proporcionalidad tributaria exigido por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en que los sujetos pasivos de un tributo deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad contributiva. Lo anterior significa que para que un gravamen sea proporcional, se requiere que el hecho imponible del tributo establecido por el Estado, refleje una auténtica manifestación de capacidad económica del sujeto pasivo, entendida ésta como la potencialidad real de contribuir a los gastos públicos. Ahora bien, tomando en consideración que todos los presupuestos de hecho de los impuestos deben tener una naturaleza económica en forma de una situación o de un movimiento de riqueza y que las consecuencias tributarias son medidas en función de esta riqueza, debe concluirse que es necesaria una estrecha relación entre el hecho imponible y la base gravable a la que se aplica la tasa o tarifa del impuesto.

PLENO

Registro No. 194970

Localización:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Página: 241

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa.

CONTRIBUCIONES. LA POTESTAD PARA DETERMINAR SU OBJETO NO SE RIGE POR EL PRINCIPIO DE GENERALIDAD, SINO POR EL DE CAPACIDAD CONTRIBUTIVA.

La potestad tributaria implica para el Estado, a través de las autoridades legislativas competentes, la facultad de determinar el objeto de los tributos, involucrando cualquier actividad de los gobernados que sea reflejo de capacidad contributiva, de ahí que uno de los principios que legitima la imposición de las contribuciones no es precisamente el de generalidad, sino el de la identificación de la capacidad contributiva de los gobernados, por lo que no existe obligación de contribuir si no existe la relativa capacidad contributiva, y consecuentemente, habrá de pagar más quien tiene una capacidad mayor, y menos el que la tiene en menor proporción; todo lo cual descarta la aplicación del principio de generalidad en la elección del objeto del tributo.

PLENO

Podemos deducir entonces que la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente no toma en cuenta en ningún momento la capacidad contributiva del sujeto para poder otorgarle el beneficio de la representación legal, toma en cuenta la cantidad del crédito fiscal fincado cuando esto de ninguna manera expresa si el contribuyente tiene o no la capacidad contributiva para contratar un representante legal al verse afectado en su esfera jurídica por las autoridades fiscales.

2.2 Terrorismo fiscal

Este apartado se incluye en este trabajo de investigación con el fin de comprobar que al haber una limitante en la representación legal de parte de la

Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, el contribuyente queda en estado de indefensión por el actuar de las autoridades fiscales mejor conocido como terrorismo fiscal.

“Cuando la autoridad fiscal actúa dentro de la revisión fiscal de forma prepotente y caprichosa a favor de sus intereses, que sin generalizar si podemos llegar a expresar que en la práctica y en nuestros días, ello es de modo frecuente, que más que obtener con ello una mayor recaudación se sufre un terrorismo fiscal que impera en la ciudadanía y bajo el yugo de los visitantes adscritos al Servicio de Administración Tributaria (Secretaría de Hacienda y Crédito Público), personas que materialmente desarrollan la auditoría”.³⁵

La autoridad fiscal deberá de conducirse durante la auditoría sin arbitrariedades y sin sobrepasar, su poder de imperio, ya que tendrá que sujetarse estrictamente a un procedimiento y respetar los derechos del particular que tutela la Ley, por lo que el conocimiento de la misma resulta indispensable en el particular para poder hacer valer o respetar esos derechos.

El Licenciado Eric Ramírez nos dice: “Los gobiernos, cualquiera que sea el orden al que pertenecen, ya sean municipales, estatal o federal, solventan sus respectivas obligaciones y actividades con dinero público, mismo que mayoritariamente es obtenido a través del cobro de contribuciones e impuestos”.³⁶

Ahora bien continúa diciendo el terrorismo fiscal es una serie de medidas que el gobierno utiliza para intimidar y crear terror en la población con la finalidad de que perciban temor a represalias de la autoridad ante el incumplimiento de sus pagos por impuestos. Hay muchas formas y variaciones del terrorismo fiscal pero quizá las más conocidas son las que suelen aplicar a personajes relevantes de la vida pública o farándula para poner un ejemplo y que la sociedad se atemorice con la finalidad de que vaya a pagar religiosamente sus obligaciones fiscales.

³⁵ Saldaña Magallanes, Alejandro A. “La ilegalidad en las revisiones fiscales y su trascendencia en la defensa fiscal”, ISEF, 2004, México D.F., Pagina 10.

³⁶ Licenciado en Derecho por la UNAM, www.ericramirez.org

En este sentido considero que la autoridad fiscal ya sea federal o sea por medio de convenios de coordinación ha utilizado el terrorismo fiscal para todos los contribuyentes con el fin de incrementar la recaudación. Hay contribuyentes que no se dejan intimidar porque cuentan con un abogado con experiencia que les explica cuáles son sus derechos como contribuyentes y cuáles son las facultades que por ley tienen las autoridades fiscales, en cambio ¿Qué es lo que sucede con los otros contribuyentes al obtener una visita y como consecuencia un crédito fiscal? Se ven obligados a pagar, a cerrar sus negocios etc., por la sencilla razón de que no tienen la capacidad económica para contratar un representante legal o su crédito excedió el límite de la cuantía para la Procuraduría fiscal y no podrán llevar su caso, se deja a este contribuyente en incertidumbre jurídica.

En un artículo publicado por el periódico El Universal³⁷ la firma “Ernst & Young” comenta lo siguiente:

En los últimos meses, el SAT está queriendo presionar a contribuyentes que no necesariamente deben, ese es el tema. Inician una auditoria y bajo cualquier cantidad de argumentos determinan que el contribuyente visitado no está colaborando y proceden a solicitar a la Comisión Nacional Bancaria el congelamiento de las cuentas bancarias.

Un artículo llamado “Denuncian acoso y pesada carga fiscal contra empresas en México”³⁸ cita declaraciones de empresarios de Cancún que denunciaron la carga fiscal y el terrorismo que ejerce la autoridad hacendaria contra las empresas del país, “es tan fuerte que provoca el cierre de empresas y mantiene a los negocios sumidos en una crisis severa”.

Continúan diciendo los empresarios, la carga es tal, que el 47% de las ganancias de una empresa se van al pago de impuestos, y hay negocios, que tienen un crédito fiscal tan alto (superior a los 475 millones de pesos) que ni vendiendo todo el inmueble se lograría saldar.

³⁷ “Acusan a SAT de armar actos de terrorismo fiscal” <http://www.eluniversal.com.mx/finanzas/92574.html> 26 de enero de 2012.

³⁸ Noticaribe. http://noticaribe.com.mx/2012/02/07/denuncian_acoso_y_pesada_carga_fiscal_contra_empresas_en_mex7 de febrero de 2012.

Advierte que esta situación no se puede seguir soportando, porque está llevando a las empresas del país al quiebre definitivo y con ello a la nula generación de empleos.

De todo lo anterior se deduce que la autoridad fiscal aplicara este terrorismo fiscal para generar temor entre los contribuyentes y así sea más fácil hacer exigibles los créditos fiscales fincados. Es deber de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente representar a cualquier contribuyente que solicite sus servicios ya que ese fue uno de los objetivos por el cual fue creada.

Este objetivo no se lleva a cabo en todos los casos que los contribuyentes lo solicitan porque las autoridades fiscales federales les imponen créditos fiscales mayor a los salarios mínimos que describe los lineamientos que regulan el ejercicio de las atribuciones sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del contribuyente, genera incertidumbre, inequidad entre contribuyentes y por consiguiente al tener la capacidad económica para contratar un representante legal se allanan a las pretensiones de la autoridad fiscal.

2.3 Lineamientos de la competencia

La competencia de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente se desprende de los siguientes marcos normativos:

- Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente
- Lineamientos que regulan el ejercicio de las atribuciones sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

Ahora bien, la Ley Orgánica en su artículo 5 menciona las atribuciones de la PRODECON, que a la letra dice:

Artículo 5.- Corresponderá a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente:

- I.- Atender y resolver las solicitudes de asesoría y consulta que le presenten los contribuyentes por actos de las autoridades fiscales federales;

II.- Representar al contribuyente ante la autoridad correspondiente, promoviendo a su nombre los recursos administrativos procedentes y en su caso ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ejerciendo las acciones a que haya lugar, deduciendo con oportunidad y eficacia los derechos de sus representados, hasta su total resolución;

III.- Conocer e investigar de las quejas de los contribuyentes afectados por los actos de las autoridades fiscales federales por presuntas violaciones a sus derechos, en los términos de la presente Ley y, en su caso, formular recomendaciones públicas no vinculatorias, respecto a la legalidad de los actos de dichas autoridades;

IV.- Impulsar con las autoridades fiscales de la Federación, una actuación de respeto y equidad para con los contribuyentes, así como la disposición de información actualizada que oriente y auxilie a los contribuyentes acerca de sus obligaciones, derechos y medios de defensa de que disponen;

V.- Promover el estudio, la enseñanza y la divulgación de las disposiciones fiscales, particularmente las relativas a garantías, elementos del acto administrativo, facultades de las autoridades competentes, procedimientos y medios de defensa al alcance del contribuyente;

VI.- Instalar el Servicio Profesional de Carrera para los asesores y personal jurídico, tomando como base los principios de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal;

VII.- Atender, dentro de los límites legales que en la materia existan para las autoridades fiscales, las obligaciones sobre transparencia e información que impone la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, difundiendo entre la población en general, a través de la

página electrónica que tenga establecida en el sistema "Internet", las principales acciones que haya realizado tanto en defensa de los contribuyentes como para mejorar la relación entre éstos y las autoridades fiscales, en términos estrictos de las facultades que esta Ley le concede. Asimismo y con el objeto de garantizar el cumplimiento de esta Ley, la Procuraduría proporcionará los datos estadísticos más relevantes para que el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publique al menos semestralmente en el Diario Oficial de la Federación, la información sobre sus principales actividades administrativas.

VIII.- Imponer las multas en los supuestos y montos que en esta Ley se establecen;

IX.- Recabar y analizar la información necesaria sobre las quejas y reclamaciones interpuestas, con el propósito de verificar que la actuación de la autoridad fiscal esté apegada a Derecho a fin de proponer, en su caso, la recomendación o adopción de las medidas correctivas necesarias, así como denunciar ante las autoridades competentes la posible comisión de delitos, así como de actos que puedan dar lugar a responsabilidad civil o administrativa de las autoridades fiscales federales;

X.- Proponer al Servicio de Administración Tributaria las modificaciones normativas internas para mejorar la defensa de los derechos y seguridad jurídica de los contribuyentes;

XI.- Identificar los problemas de carácter sistémico que ocasionen perjuicios a los contribuyentes, a efecto de proponer al Servicio de Administración Tributaria las recomendaciones correspondientes;

XII.- Emitir opinión sobre la interpretación de las disposiciones fiscales y aduaneras cuando así se lo solicite el Servicio de Administración Tributaria;

XIII.- Emitir su Estatuto Orgánico;

XIV.- Convocar y realizar reuniones periódicas con las autoridades fiscales federales, quienes estarán obligadas a participar, cuando así se los solicite la Procuraduría en las reuniones que al efecto se programen, para formularle sugerencias respecto de sus actividades, así como, de advertir o prevenir la comisión de cualquier acto ilegal en perjuicio de una persona o grupo de personas, o de proponerles se eviten perjuicios o se reparen los daños causados a éstos con su ilegal emisión, o por cualquier causa que la justifique. A tales reuniones podrán asistir, e intervenir, en compañía del personal de la Procuraduría, los síndicos, y representantes de colegios profesionales, grupos organizados de consumidores, sindicatos, cámaras empresariales y sus confederaciones y, en general, de grupos de contribuyentes legalmente constituidos, quienes habrán de acreditarse oportunamente ante la Procuraduría;

XV.- Fomentar y difundir una nueva cultura contributiva realizando campañas de comunicación y difusión social respecto de los derechos y garantías de los contribuyentes, proponiendo mecanismos que alienten a éstos a cumplir voluntariamente con sus obligaciones tributarias, de las atribuciones y límites de las autoridades fiscales federales, quienes deberán actuar en estricto apego a la legalidad;

XVI.- Proponer a la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados modificaciones a las disposiciones fiscales, y

XVII.- Las atribuciones que deriven de otros ordenamientos.

Para el presente trabajo de investigación la fracción que nos interesa es la II, en ella nos menciona que la Procuraduría representara legalmente al contribuyente ante la autoridad responsable.

Esta fracción no necesita más explicación al contrario da a entender de manera clara y concreta que la procuraduría representara legalmente a cualquier contribuyente que lo solicite.

Ahora bien, para ampliar lo que se menciona en la Ley Orgánica, se crea los Lineamientos que Regulan el Ejercicio de las Atribuciones Sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

Es el artículo 51 de los lineamientos que nos menciona la limitación de la cuantía para ser sujeto de la representación legal, a la letra dice:

Artículo 51. El servicio de Representación Legal y Defensa se prestará únicamente cuando el monto del crédito fiscal no exceda de treinta veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal elevado al año.

Para determinar la cuantía antes señalada, sólo se considerará el monto histórico del crédito fiscal sin accesorios, actualizaciones ni multas. Cuando en un mismo acto se determinen dos o más créditos fiscales la competencia de la Procuraduría procederá si la suma total de los créditos no excede el monto aludido.

En este sentido, si el salario mínimo vigente en el Distrito Federal es de \$64.76, nos da como resultado \$709, 122.00³⁹ para el año en curso. Esta cantidad solo contempla el crédito fiscal, es decir, se excluyen las actualizaciones, multas, recargos y gastos de actualización (a todo esto se le llama accesorios).

Si bien es una cantidad que se irá incrementando cada año, lo que nos ocupa es que, desde que la Procuraduría abrió sus puertas al público (en el D.F.

³⁹http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/asistencia_contribuyente/informacion_frecuente/salarios_minimos/

en el año 2009 y en Querétaro en el año 2012) tuvo que rechazar a contribuyentes por exceder la cuantía, esta problemática se describe en el siguiente apartado.

2.4 Problemática de la competencia por cuantía

“Las comisiones unidas de justicia y de estudios legislativos del senado consideran la creación de una figura de defensa del contribuyente como un gran avance en el sistema jurídico mexicano, puesto que otorgara una garantía de seguridad jurídica para los contribuyentes que presenten alguna controversia con el fisco o con alguna autoridad administrativa y, sobre todo, en el caso de aquellos que carezcan de recursos para asistirse de un abogado”.⁴⁰

Entre las principales funciones que tiene esta procuraduría se encuentran:

- Asesorar y representar gratuitamente a las personas frente a las autoridades fiscales federales.
- Dar orientación y asistencia fiscal, gratuita y confidencial, para el correcto y oportuno cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes.

Se considera que la procuraduría de la defensa del contribuyente es creada ante la necesidad de los contribuyentes de tener seguridad y certeza jurídica ante el actuar de las autoridades fiscales federales, así como apoyar a los contribuyentes en representación legal gratuita.

El acceso a la justicia fiscal y administrativa enfrenta diversas dificultades que aleja esta magnífica instancia de impartición de justicia de los gobernados a quien está destinada precisamente esta jurisdicción.

Se han visto casos de causantes de bajos recursos económicos que no pueden pagar los servicios profesionales de asesoría y representación, así como los gobernados que se allanan por desconocimiento o porque resulta más complicado, y tardado someter a juicio sus asuntos aun cuando sean irregulares o ilegales.

⁴⁰ Cámara de diputados. Dictamen de las comisiones unidas de justicia y de estudios legislativos, segunda, el que contiene proyecto de Ley Organiza de la Procuraduría de la defensa del Contribuyente. En Gaceta Parlamentaria No. 31, del 12 de diciembre del 2003. México D.F.

Los casos a los que me refiero en el párrafo anterior son varios pero solo por mencionar y por tener la facilidad de tener esta información son los que la PRODECON Delegación Centro Pacífico tuvo que rechazar porque rebasaban el límite para poder ser representados legalmente, estas personas acudieron a la Procuraduría ya que por cuestiones ajenas a ellos les es complicado contratar un representante externo. En porcentajes alrededor del 20% de los contribuyentes que solicitan el servicio no lo reciben y quedan en estado de indefensión.

Como será posible que la procuraduría cumpla con lo plasmado en ley si en sus lineamientos establece el monto máximo para la representación legal del contribuyente. ¿Qué sucede con los contribuyentes que tienen un crédito fiscal mayor a la cuantía que establece la PRODECON?

La procuraduría de la defensa del contribuyente al delimitar su competencia en cuantía, frena el actuar del contribuyente al poder defenderse de una autoridad fiscal; por lo que entonces habrá contribuyentes que tendrán que someterse a la resolución de la autoridad por no tener la capacidad de contratar representación legal o no tener el derecho de la representación que ofrece la procuraduría porque su crédito fiscal excede el límite.

En consecuencia, el contribuyente no tendrá posibilidades de defensa y por lo tanto no tendrá seguridad ni certeza jurídica ante las autoridades, así que el crédito fiscal quedara firme y el contribuyente tendrá que pagar hasta el último peso.

El artículo 5 de los lineamientos que regulan el ejercicio de las atribuciones sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente a la letra dice:

Artículo 5. Todos los servicios que preste la Procuraduría serán gratuitos y se regirán bajo los principios de probidad, reserva, honradez y profesionalismo en términos de lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley; su finalidad será la de garantizar el derecho de los contribuyentes u obligados solidarios a recibir justicia en materia fiscal en el orden federal.

El espíritu de este artículo es que la Procuraduría esté al servicio de los contribuyentes que necesiten de sus servicios sin limitar su actuación como institución o limitar al contribuyente.

La PRODECON no tiene otro fin sino el de garantizar el derechos de los contribuyentes, ¿Cómo será posible darle cabal cumplimiento si hay un monto que regula a los contribuyentes a tener derecho o no al servicio de representación legal que ofrece esta institución federal?

En este apartado se demuestra la problemática que aborda este trabajo de investigación, el contribuyente queda en estado de indefensión al existir una limitación a la cuantía como se menciona en el artículo 51 de los lineamientos que regulan el ejercicio de las atribuciones sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

Esto es así porque al momento de que la autoridad fiscal le finque un crédito por más de 709, 122.00 el contribuyente no podrá acudir a la Procuraduría para que lo represente legalmente.

Esto causa una inequidad entre los contribuyentes de nuestro país ya que todos están ubicados en el supuesto de ser contribuyentes, así mismo, causa un estado de indefensión ya que el contribuyente al no tener la capacidad económica de contratar un representante legal tendrá que sujetarse a lo que diga la autoridad fiscal y le causara un perjuicio en su patrimonio.

2.5 Entrevista al Titular de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente Delegación Centro Pacifico.⁴¹

⁴¹ C.P. Francisco Ceballos Alba. La entrevista se realizo en las instalaciones de la Delegación ubicada en Rufino Tamayo #29 Colonia Pueblo Nuevo, el día martes 2 de julio de 2013, la que suscribe realizo la entrevista.

Para este trabajo se realizó una entrevista a el C.P. Francisco Ceballos Titular de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente delegación Centro – Pacifico, que comprende los estados de Guanajuato, Michoacán, San Luis Potosí y Querétaro.

Las preguntas fueron las siguientes

PREGUNTA: De los casos que conoció la Procuraduría para representación legal en el mes de junio 2013, ¿Cuántos son atendidos en razón del límite de la cuantía contemplada en el artículo 50 de los lineamientos que regulan el ejercicio de las atribuciones sustantivas de la procuraduría de la defensa del contribuyente?

RESPUESTA: Del 100% de los casos que conoció la procuraduría, son atendidos el 80% ya que el otro 20% rebasa el límite de la cuantía.

COMENTARIO: En este sentido se puede observar que si bien la mayoría de los contribuyentes reciben la atención requerida, el otro porcentaje queda en estado de indefensión. Es necesario cumplir con los principios de proporcionalidad pero sobre todo el de equidad.

P: Del 80% de los casos atendidos de acuerdo a la pregunta anterior, ¿Cuántos son personas físicas y cuantos personas morales?

R: Aproximadamente 42 son personas físicas y 30 son personas morales.

C: Se podría pensar que serían menos personas morales ya que se considera que tienen una mejor capacidad económica que las personas físicas.

P: ¿Cuál es la autoridad fiscal que revisa más a los contribuyentes: El servicio de Administración Tributaria o Autoridades Fiscales Coordinadas?

R: El Servicio de Administración Tributaria

C: El Servicio de Administración Tributaria

P: ¿Considera que los lineamientos para la representación legal puede dejar en estado de indefensión a los contribuyentes?

R: Pudiera existir algunos casos que tengan un crédito fiscal mayor y no tengan la capacidad económica para contratar un abogado, pero en general se atiende a la mayoría de los contribuyentes.

C: Si bien coincido con la respuesta del Delegado en que se atiende a la mayoría de los contribuyentes, es inequitativo que si hay más contribuyentes a estos no se les otorgue el servicio por este límite a la cuantía. ¿Dónde queda la seguridad jurídica que hablaba la senadora Martha Tamayo en el proyecto de creación de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente?

P: ¿Considera que la Procuraduría cumple con la equidad entre los contribuyentes?

R: Si claro, porque aplica igual para todos los contribuyentes.

C: Si aplica para los contribuyentes que se encuentran en el supuesto pero que pasa con aquellos que no, la equidad consiste en tratarlos de igual manera porque son contribuyentes del Estado.

P: ¿La Procuraduría cuenta con la infraestructura suficiente para atender todos los casos que se hacen de su conocimiento?

R: Si, pero hace falta mucha difusión, tiene que haber un crecimiento gradual entre servicios y difusión, todos los asuntos que se han hecho de nuestro conocimiento se han atendido.

C: Se está de acuerdo con lo que menciona el delegado, tiene que haber un crecimiento equiparado entre la difusión y los servicios; ya que en este momento se puede decir que cubren las necesidades de los solicitantes porque realmente son pocos. Si se difunde a la PRODECON tendrán más contribuyentes que soliciten los servicios y como consecuencia necesitan infraestructura suficiente.

P: ¿De qué manera se ha dado a conocer la procuraduría a la sociedad en general y a los contribuyentes en particular?

R: Este año (2013) es el segundo que la PRODECON cuenta con un presupuesto (para el caso de la delegación regional centro pacifico), pero es el primer año donde hay difusión aunque no ha sido suficiente, falta mucho por hacer. Los delegados están encargados de difundir en reuniones de agrupaciones o colegios, también están las redes sociales, se utilizan medios de comunicación masiva que sea gratuita. No hay un presupuesto fijo para difusión.

C: La Procuraduría debería de contar con un presupuesto dirigido exclusivo para la difusión ya que no sirve de nada que esta institución esté funcionando si muchos contribuyentes o si mucha población en general no saben cuál es el objetivo de la Procuraduría.

2.6 Opiniones acerca de la Procuraduría

Las críticas que a continuación se escriben fueron formuladas por Alejandro Ponce Rivera en los libros “Estudio practico sobre las reformas al código fiscal de la federación: relacionadas con el patrimonio y la libertad de los contribuyente”⁴² y “Estudio practico de las contribuciones retenidas”.⁴³

- La procuraduría no podrá hacer nada a favor de contribuyentes que tengan una situación fiscal irregular y desordenada, y que adeuden cuantiosos créditos fiscales sin tener la liquidez para pagarlos, salvo entregarlos en charola de plata a las autoridades fiscales.
- Los graves problemas fiscales y económicos ni remotamente podrán ser solucionados por dicha procuraduría en forma favorable a los contribuyentes complicados.
- Todo problema que no se resuelva con la presentación de una demanda de nulidad o de un recurso administrativo no podrá ser resuelto por la Procuraduría, aclarándose que los graves problemas que actualmente aquejan a la mayoría de los contribuyentes, cinco millones o más, no se

⁴² Ponce Rivera, Alejandro, “Estudio Practico sobre las reformas al Código Fiscal de la Federación: relacionadas con el patrimonio y la libertad del contribuyente”, ISEF, 2004, México.

⁴³ Ídem, “Estudio Practico de las Contribuciones Retenidas”, ISEF, 2005, México.

resuelven con una demanda o con un recurso, por lo que dichos problemas no podrán ser resueltos por tal Procuraduría.

- A contribuyentes agobiados por graves problemas económicos y fiscales que acudan en demanda de asesoría y ayuda, lo que más podrá recomendarles la procuraduría es que opten por el pago en parcialidades o que soliciten la condonación de multas y recargos, cuando tales opciones son totalmente desventajosas para los contribuyentes, quedando claro que la creación de esta procuraduría, que tanto se cacarea como algo que beneficia de manera importante a todos los contribuyentes, en realidad tiene tan reducido alcance, que solo ayudara a unos cuantos, y solo en problemas sencillos que puedan resolverse con la fácil interposición de una demanda de nulidad o de un recurso administrativo.
- La Procuraduría prestara sus servicios de manera gratuita siempre y cuando el monto del asunto no exceda de 7 mil salarios mínimos del Distrito Federal al año; y esos servicios de asesoría, representación y defensa serán a petición de los interesados. Como el salario mínimo diario del D.F. para el año 2005 es de \$46.80, multiplicada esta cifra por 7 mil veces, arroja la cantidad de \$327,600.00. Así pues, los servicios de la PDC serán gratuitos siempre y cuando el monto del asunto no exceda de la cantidad arriba mencionada. La PRODECON podrá ayudar a los contribuyentes en problemas pequeños y sencillos, que se resuelvan mediante la interposición de medios de defensa, siempre y cuando tengan la razón, porque si no es así, el medio de defensa que se interponga se perderá y el crédito fiscal quedara firme, debiendo pagarlo en su momento el contribuyente que ilusionado acudió a la PRODECON.

Marcelo De Los Santos Anaya en su artículo⁴⁴ “Procuraduría de la Defensa del Contribuyente” comenta lo siguiente:

- Podría decirse que la PRODECON, hasta ahora, ha demostrado ser un organismo que está cumpliendo con los fines para los que fue creado,

⁴⁴De los Santos Anaya, Marcelo, “Procuraduría de la Defensa del Contribuyente”, Fisco Actualidades, IMCP, Octubre, Núm. 2012-19, México D.F.

llenando un vacío que había en las complejas relaciones entre los contribuyentes y las autoridades fiscales; por tanto es recomendable que ambas partes monitoree en 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, cualquiera problemática ante las autoridades fiscales.

Considero que los dos autores que cito en este rubro se han ido a los extremos, uno acabando con la PRODECON y el otro elogiándola. Si bien no encontré ningún autor con el que compartiera su punto de vista, debo expresar lo siguiente:

La Procuraduría atiende todos los casos que se le presenten, no importa si es fácil o difícil o si el contribuyente tiene un desorden en sus papeles y contabilidad, la razón por la cual la procuraduría se declararía incompetente sería por exceder el límite del monto para poder llevar la representación del contribuyente.

Si bien la procuraduría trata de cumplir con sus objetivos que es el de apoyar, asesorar, representar al contribuyente ante las autoridades fiscales, deja en estado de indefensión a aquellos contribuyentes que la cantidad monetaria de sus créditos fiscales excede los \$709, 122.00 para el año en curso.

RESULTADOS DE LA INVESTIGACION SOBRE LA PROBLEMÁTICA DE LA CUANTIA DE LA COMPETENCIA DE LA PROCURADURIA DE LA DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE.

En este tercer capítulo se recordara cuales eran los objetivos a lograr en esta investigación, así como explicar si se comprobó y de qué manera la hipótesis planteada y cuáles fueron los resultados obtenidos sobre la problemática de la cuantía de la competencia de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

3.1 Objetivos logrados

Los objetivos que se plantearon en este trabajo de investigación son los siguientes:

- Dilucidar si es necesario o no proponer reformas (adiciones o derogaciones) al marco normativo de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

Este objetivo se logro ya que se pudo dilucidar con toda la investigación documental plasmada en el primer y segundo capítulo que efectivamente es necesario derogar el artículo 51 de los Lineamientos que Regulan el Ejercicio de las Atribuciones Sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, para que ya no exista ninguna limitante en la competencia de la representación legal de la Procuraduría. En el capítulo 4 se explicara a mas detalle en qué consiste esta propuesta.

- Exponer y establecer las medidas pertinentes tendientes a crear igualdad de circunstancias a los contribuyentes, con el objetivo primordial de cumplir con la igualdad y promover la seguridad jurídica que se menciona como finalidad de la creación de la procuraduría.

Con este trabajo de investigación se logro exponer cual es la problemática que en este momento se encuentra en la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, esta problemática consistente en el limite a la cuantía que

marca el artículo 51 de los Lineamientos que Regulan el Ejercicio de las Atribuciones Sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

Al detectar esta problemática se pudo establecer cuales tienen que ser las medidas para cumplir con el objetivo de crear seguridad jurídica e igualdad entre los contribuyentes de nuestro país.

Este límite causa una brecha entre contribuyentes que se encuentran en una situación similar por lo que se viola el principio de equidad, así que, se propone como medida que este límite desaparezca ya que de esta manera cualquier contribuyente que requiera de los servicios de la Procuraduría tendrá la seguridad de que esta se los proporcionara y podrá ser representado ante la autoridad fiscal responsable de haberle impuesto el crédito fiscal.

- Saber de qué forma la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente promueve sus servicios para que los contribuyentes estén enterados de esta institución.

Como se plasmo en el capitulo segundo, se realizo una entrevista al C.P. Francisco Ceballos Titular de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente delegación Centro – Pacifico, que comprende los estados de Guanajuato, Michoacán, San Luis Potosí y Querétaro; donde menciono que es difícil dar a conocer a la Procuraduría porque no cuentan con un presupuesto fijo para difusión.

Así mismo, la Procuraduría tiene poco de haber abierto sus puertas al público (la primera delegación abrió en septiembre de 2011 en el Distrito Federal y en nuestra ciudad la delegación entro en funciones en septiembre de 2012). Se trata de que se difunde a la Procuraduría en medios gratuitos (Facebook y Twitter) y en medios de comunicación masiva (que puedan pagar).

Ante esta situación puedes detectar de que forma la Procuraduría trata de que la información sobre sus servicios llegue a los contribuyentes. En el próximo

capítulo se comentara cual es la propuesta más viable de acuerdo a toda la investigación realizada a lo largo de este trabajo.

3.2 Comprobación de Hipótesis

Hipótesis número 1:

- El artículo 51 de los Lineamientos que Regulan el Ejercicio de las Atribuciones Sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente limita la competencia de esta institución en base a 30 salarios mínimos elevados al año vigente en el D.F provocando que no cumpla con el objetivo de brindar un verdadero apoyo a los contribuyentes mexicanos y velar por la equidad contributiva situación que ocasiona que los contribuyentes se encuentren en casos financieros críticos, obligándolos a cerrar sus empresas o establecimientos y creando más desempleo, influyendo negativamente en el desarrollo económico, social y cultural de nuestra sociedad.

Como se menciona en el capítulo segundo el artículo 51 de los Lineamientos que Regulan el Ejercicio de las Atribuciones Sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente es el que limita la competencia para la representación legal de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente al imponer la cantidad de 30 salarios mínimos elevados al año vigente en el Distrito Federal, del cual resulta la cantidad de 709, 122.00 pesos.

Al existir este límite la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente no da cumplimiento al principio de equidad contributiva, porque hace distinción entre los sujetos pasivos siendo que los dos son contribuyentes y la autoridad les finco un crédito fiscal.

En este sentido, se demostró la hipótesis, es decir, La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente no brinda un apoyo a los contribuyentes porque los que tienen un crédito fiscal mayor al límite del artículo 51 no reciben la representación legal gratuita, por lo que el contribuyente queda en incertidumbre jurídica y su

capacidad económica es lo que hará la diferencia entre poder interponer un juicio de nulidad o tener que allanarse a las pretensiones de la autoridad con todo lo que implica.

Hipótesis numero 2:

- Derogar el artículo 51 de los Lineamientos que Regulan el Ejercicio de las Atribuciones Sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, siendo que, de esta manera, cualquier contribuyente que solicite la representación legal por parte de la Procuraduría, esta la brindara sin que haya alguna limitante para su actuar.

Por último, esta hipótesis es la más importante ya que a lo largo del capítulo segundo se demostró que al haber un límite en la cuantía para la representación legal al contribuyente que lo solicite causa inequidad, incertidumbre jurídica y lo más importante, no cumple con el objetivo por el cual fue creada ya que si el crédito fiscal excede este limite la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente no puede actuar en nombre del sujeto pasivo del tributo.

Como se menciona en el primer capítulo de acuerdo con la iniciativa y los dictámenes de ambas cámaras, las comisiones expresan que el objetivo principal de la reforma al artículo 18 - B por la cual se crea la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente es fortalecer el marco legal para otorgar una mayor seguridad jurídica y facilitar a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.⁴⁵

En este sentido al derogar este artículo, es decir, al quitar esta cuantía y se deje abierta la representación legal como la maneja el artículo 5 fracción II de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente se cumplirá de manera cabal por lo cual fue creada esta procuraduría, de esta manera, se le otorga seguridad jurídica al contribuyente, al saber que en todo caso que sea molestado por la autoridad fiscal y se le finque un crédito tendrá todo el apoyo y el

⁴⁵ Pitalúa Torres, Víctor David, "Adición del artículo 18B al Código Fiscal de la Federación referente a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente", Servicio de Investigación y análisis, Biblioteca del H. Congreso de la Unión SIID, Enero 2004.

acceso que brinda la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente al representarlo legalmente.

3.3 Resultados obtenidos

Estos resultados fueron obtenidos por ser una investigación documental, descriptiva con un diseño no experimental puesto que la mayoría de la información es documental.

Los instrumentos para realizar esta investigación fueron:

- ✓ Libros
- ✓ Ordenamiento legal
- ✓ Internet
- ✓ Reportes periodísticos
- ✓ Debates legislativos
- ✓ Cuadernillos de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente
- ✓ Entrevista al titular de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente Delegación Centro Pacifico C.P. Francisco Ceballos Alba.

En el capítulo pasado se explicó de manera detallada y clara que al existir un monto para delimitar la competencia de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente causa inequidad entre los contribuyentes de nuestro país, como así también, le causa una incertidumbre jurídica y lo deja en estado de indefensión.

Causa inequidad entre los contribuyentes porque este límite hace una diferencia entre ellos sin algún sustento válido, es impuesto sin haber estudiado otras características de los contribuyentes que requieren de sus servicios.

Este límite es el que hace que haya una brecha entre los contribuyentes cuando no debería de ser así ya que la autoridad fiscal les ha fincado un crédito fiscal el cual tendrán que impugnar ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Aquí es cuando se vuelven diferentes, quien tendrá la capacidad económica para contratar un abogado y quien acudirá a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente por la representación legal gratuita, pero esta característica no es tomada en cuenta por la Procuraduría, el lineamiento que en este momento regula la competencia es: si el crédito fiscal es menor a 30 veces el salario mínimo en el D.F. elevado al año será representado legalmente, sino, el contribuyente tendrá que allanarse a las pretensiones de la autoridad fiscal por no contar con los servicios de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente así como con la capacidad para contratar un representante legal.

El contribuyente al saber que no será representado por la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente ya que su crédito fiscal excede el monto, le crea una incertidumbre jurídica ya que este sujeto pasivo del tributo no tiene la capacidad económica para poder llevar el caso con un abogado y presentar un juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Se crea una incertidumbre jurídica porque el contribuyente no sabe si será sujeto a ser representado por la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, en este sentido, la Suprema Corte de justicia de la Nación en la Jurisprudencia numero 2002649 menciona que en materia tributaria la seguridad jurídica debe destacarse el relevante papel que se concede a la ley (tanto en su concepción de voluntad general, como de razón ordenadora) como instrumento garantizador de un trato igual (objetivo) de todos ante la ley, frente a las arbitrariedades y abusos de la autoridad, lo que equivale a afirmar, desde un punto de vista positivo, la importancia de la ley como vehículo generador de certeza, y desde un punto de vista negativo, el papel de la ley como mecanismo de defensa frente a las posibles arbitrariedades de los órganos del Estado.

Por lo tanto, el contribuyente al tener fincado un crédito fiscal y no saber si será representado legalmente por la Procuraduría le causa incertidumbre jurídica porque no hay garantía de un trato igual entre él y otros contribuyentes ante la ley, en este caso ante los Lineamientos que Regulan el Ejercicio de las Atribuciones Sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

En el momento en que se propone que en lugar de existir un monto para delimitar la competencia de la Procuraduría de la defensa del contribuyente, se derogue el artículo 51 de los Lineamientos que Regulan el Ejercicio de las Atribuciones Sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, se garantizara la equidad, así como, la seguridad jurídica a todos los contribuyentes que acuden en busca de representación legal al tener un crédito fiscal fincado por la autoridad sin importar su capacidad económica ya que todos tendrán el mismo derecho de ser representados por la PRODECON.

El principio más importante que será respetado con esta modificación será el de equidad porque como se recordara la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Jurisprudencia número 232309 menciona que el principio de equidad radica medularmente en la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico.

Por último, queda demostrado que al haber un límite al monto que delimita la competencia de la representación legal de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente el contribuyente queda en estado de indefensión, esto es así, porque hay veces en las que la Autoridad Fiscal Federal o la Autoridad Estatal autorizada por medios de coordinación fiscal, fincan créditos los cuales rebasan el monto establecido en el artículo 51 de los Lineamientos que Regulan el Ejercicio de las Atribuciones Sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente que para este año son 709, 122.00 pesos.

En este sentido si a un contribuyente la Autoridad Fiscal le finco un crédito fiscal mayor a esta cantidad, la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente se tendrá que declarar incompetente para atender su caso, por lo que crea estado de indefensión al tener que o contratar un representante legal externo si su capacidad económica se lo permite o bien tener que allanarse a las pretensiones de la autoridad por no contar con los recursos económicos para contratar un abogado que impugne este acto de autoridad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Este estado de indefensión acarrea varios problemas para el contribuyente desde no poder oponer acciones o excepciones ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa contra la autoridad fiscal hasta perder su patrimonio por la sentencia que dicte el tribunal ya que este no tuvo la oportunidad de poder defenderse ante este crédito fiscal.

Como se recuerda, en el capítulo segundo se mencionaron algunas opiniones de autores especializados en materia fiscal. La opinión del autor Alejandro Ponce Rivera en los libros “Estudio práctico sobre las reformas al código fiscal de la federación: relacionadas con el patrimonio y la libertad de los contribuyente”⁴⁶ es la que se toma en cuenta ya que concuerda con los resultados obtenidos en esta investigación.

Menciona que los contribuyentes agobiados por graves problemas económicos y fiscales que acudan a la procuraduría con la esperanza de que los ayuden a solucionarlos, es decir, que los representen legalmente, no serán sujetos a esta representación por el límite en su competencia. Por lo que, la procuraduría lo más que podrá hacer es asesorarlos para llegar a un arreglo con la autoridad fiscal, quedando claro que esta opción deja al contribuyente en incertidumbre jurídica.

Estos resultados fueron obtenidos de acuerdo a los diferentes métodos utilizados para esta investigación, los cuales fueron:

- Método inductivo – deductivo: el cual me permitió estudiar casos particulares hasta la generalización misma y viceversa.
- Método analítico – sintético: el cual me permitió descomponer todos y cada uno de los elementos que conforman a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente a fin de reintegrarlos para estudiarlos en su conjunto.
- Método positivista: el cual me permitió estudiar la legislación que rige a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente las cuales fueron: los

⁴⁶ Ponce Rivera, Alejandro, “Estudio Práctico sobre las reformas al Código Fiscal de la Federación: relacionadas con el patrimonio y la libertad del contribuyente”, ISEF, 2004, México.

Lineamientos que Regulan el Ejercicio de las Atribuciones Sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente y la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

- Método realista: el cual me permitió tomar en cuenta el momento en el que se vive la problemática.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

4.1 Conclusiones

De acuerdo a la problemática que existe en la competencia para la representación legal del contribuyente y a los resultados que esta genera abordada en el Capítulo Segundo de este trabajo de investigación se concluyó lo siguiente:

- Que la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente fue creada con el fin de velar por los intereses de los contribuyentes de nuestro país para otorgarles seguridad jurídica y defensa ante el actuar de autoridades fiscales federales.
- Que la PRODECON estará a cargo de la protección y defensa de los derechos e intereses de los contribuyentes en materia fiscal y administrativa, correspondiéndole la asesoría, representación y defensa de los contribuyentes que soliciten su intervención, en todo tipo de asuntos emitidos por el SAT como organismo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como determinaciones de créditos fiscales provenientes de Autoridades Fiscales, Autoridades Fiscales Estatales y de Organismos Fiscales Autónomos de orden federal, precisándose que la prestación de servicios será gratuita.
- Que el servicio de representación legal y defensa consiste en representar al contribuyente ante la autoridad correspondiente, promoviendo a su nombre los recursos administrativos procedentes y en su caso ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- Que al derogar el artículo 51 de los Lineamientos que Regulan el Ejercicio de las Atribuciones Sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, habrá equidad y certeza jurídica entre todos los contribuyentes que soliciten el servicio de representación legal y defensa.

- Que al haber difusión sobre la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, esta tendrá más demanda y mas contribuyentes acudirán porque tendrán seguridad jurídica y sabrán que, esta institución, los podrá ayudar desde una asesoría hasta representarlos legalmente ante las autoridades fiscales.
- Que al existir un límite en la cuantía consistente en no exceder 30 veces el salario mínimo vigente en el D.F. para la Representación Legal y Defensa de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente vulnera el principio de equidad entre los contribuyentes de nuestro país.
- Que al tener la cantidad de \$709, 122. 00 para el año 2013 como límite para la representación legal en la legislación vigente, viola los principios de proporcionalidad al no basarse esta cantidad ni tomar en cuenta la capacidad contributiva de los sujetos pasivos que pueden requerir del servicio de representación legal y defensa de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente
- Que al mismo tiempo de vulnerar este principio, la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente genera un estado de indefensión al contribuyente que le fue impuesto un crédito fiscal por parte de la autoridad fiscal por no representarlo legalmente por exceder la cuantía delimitada.
- Que la autoridad fiscal actúa de forma caprichosa y prepotente, aplicando en la mayoría de los casos el “terror fiscal” para que de esta manera presionen a los contribuyentes y estos al tener temor y desconocimiento paguen lo que la autoridad ha decidido que deben.
- Que la población no conoce la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, no sabe donde está ubicada, con cuantas delegaciones

cuenta y sobre todo, lo más importante, no sabe cuáles son los servicios que ofrece.

En este sentido se observo que para solucionar estas problemáticas se necesita:

- Derogar el Artículo 51 de los Lineamientos que Regulan el Ejercicio de las Atribuciones Sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente., este artículo habla de la cuantía para representar legalmente al contribuyente.
- Difundir a la población en general los servicios que ofrece la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

Estas propuestas se hacen con base en un estudio tanto del marco legal que regula la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente como en la entrevista realizada al titular de la Delegación Regional Centro Pacifico de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente el C.P. Francisco Javier Ceballos Alba.

- Los Lineamientos que Regulan el Ejercicio de las Atribuciones Sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

Estos lineamientos son emitidos con fundamento en el Artículo 8 fracción VII de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, para que este organismo pueda cumplir sus objetivos y sus metas es necesario emitir disposiciones que establezcan la interpretación y la aplicación de la normatividad de la Procuraduría.

- La difusión de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente se agrega porque es fundamental que la población en general se entere de los servicios que ofrece esta institución de la Administración Pública.

Todos somos contribuyentes de manera directa o indirecta por lo que se justifica la necesidad de saber sobre la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente ya que como se abordó en el primer capítulo, no es solo representación legal; sino además, ofrece los servicios:

- ✓ Queja o reclamación
- ✓ Asesoría y consulta.

En los siguientes subtemas se explicará a más detalle en qué consisten estas propuestas y de qué manera se piensan lograr.

4.2 Propuestas

4.2.1. Derogación del Artículo 51 de los Lineamientos que Regulan el Ejercicio de las Atribuciones Sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente

Esta propuesta consiste en que se derogue el artículo 51 de los Lineamientos que Regulan el Ejercicio de las Atribuciones Sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente que a la letra dice:

Artículo 51. El servicio de Representación Legal y Defensa se prestará únicamente cuando el monto del crédito fiscal no exceda de treinta veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal elevado al año.

Para determinar la cuantía antes señalada, sólo se considerará el monto histórico del crédito fiscal sin accesorios, actualizaciones ni multas. Cuando en un mismo acto se determinen dos o más créditos fiscales la competencia de la Procuraduría procederá si la suma total de los créditos no excede el monto aludido.

El artículo citado es el que delimita la cuantía para que la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente pueda representar legalmente al contribuyente que ha sido molestado por las Autoridades Fiscales.

Para este año 2013 el Salario Mínimo vigente en el Distrito Federal es de \$64.76⁴⁷ pesos que elevados al año da la cantidad de \$709, 122. 00.

En este sentido se entiende que el servicio de representación legal y defensa se prestara únicamente cuando el crédito fiscal impuesto al contribuyente por Autoridades Fiscales Federales o Autoridades Fiscales Estatales autorizadas por convenios de Coordinación Fiscal no exceda de \$709, 122.00.

Como se comento en el capítulo 2 de este trabajo de investigación se considera que este limite al monto para la representación legal y defensa para el contribuyente causa un inequidad entre los contribuyentes que llegan a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente a solicitar de sus servicios.

La inequidad se da cuando un contribuyente llega a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente a pedir representación legal y defensa y esta se declara incompetente porque el crédito fiscal que le fincaron al contribuyente excede de \$709, 122.00. En cambio llega un contribuyente con un crédito fiscal menor y la PRODECON lo representa legalmente, ¿Que fue lo que sucedió si los dos son contribuyentes, si los dos tienen un crédito fiscal?

Al existir esta limitante en la competencia de la PRODECON los contribuyentes se ven obligados a que si crédito fiscal excede de la cuantía tendrán que contratar un representante legal o bien sujetarse a lo que dicte la Autoridad Fiscal, porque como se sabe la equidad es tratar igual a los que se encuentren en el mismo supuesto, esto es, ser contribuyente y tener un crédito fiscal dictado por la Autoridad Fiscal Federal o bien Autoridad Fiscal Estatal con este facultad por medio de convenios de Coordinación Fiscal.

Por lo anteriormente sustentado a lo largo de este trabajo de investigación se propone que se derogue este artículo ya que se demostró que al existir un límite al monto en la cuantía para la representación legal del contribuyente, se deja en estado de indefensión y causa una inequidad entre los contribuyentes de nuestro país.

⁴⁷ Visto en la página: http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/asistencia_contribuyente/informacion_frecuente/salarios_minimos/

Al derogarse este artículo se deja libre la representación legal de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente para los contribuyentes, por lo que ya no habrá ningún límite y el sujeto pasivo del tributo acudirá a la institución para que le brinden el servicio de representación y esta, sin ningún problema podrá hacerlo, así dando cabal cumplimiento al objetivo por el cual fue creada.

4.2.2 Difusión a la población en general de los servicios de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

Este apartado se agrego porque al realizar la entrevista al C.P. Francisco Ceballos Titular de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente Delegación Centro – Pacifico, que comprende los estados de Guanajuato, Michoacán, San Luis Potosí y Querétaro, se detecto la problemática de que la población en general no está informada sobre que es la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

Como recordamos el Delegado menciona lo siguiente en la entrevista del día martes 2 de julio del año en curso en las instalaciones de la Delegación ubicada en Rufino Tamayo #29 Colonia Pueblo Nuevo.

P: ¿De qué manera se ha dado a conocer la Procuraduría a la sociedad en general y a los Contribuyentes en particular?

R: Este año (2013) es el segundo que la PRODECON cuenta con un presupuesto (para el caso de la Delegación Regional Centro Pacifico), pero es el primer año donde hay difusión aunque no ha sido suficiente, falta mucho por hacer. Los Delegados están encargados de difundir en reuniones de agrupaciones o colegios, también están las redes sociales, se utilizan medios de comunicación masiva que sea gratuita. No hay un presupuesto fijo para difusión.

Al no existir un presupuesto fijo para la difusión la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente tiene que hacerse llegar de varios medios para poder difundir los servicios de la PRODECON, pero esto no es suficiente, ya que no sirve de nada si no se utilizan los medios correctos para llegar a la población.

En este momento la Procuraduría aprovecha las redes sociales para poder llegar a algunos sectores de la población siendo que son gratuitas, pero el 61% de los usuarios de Facebook tienen menos de 35 años y el 64% de los twitter también.⁴⁸

Por lo que sería necesario aprovechar los medios de comunicación masiva como televisión, radio y periódico ya que pueden llegar a más personas y a mas sectores de la población de todas las edades e incluso de cualquier estrato económico.

Para poder lograr lo anterior la Procuraduría debería de contar con un presupuesto dirigido exclusivo para la difusión ya que no sirve de nada que esta institución esté funcionando si muchos contribuyentes o si mucha población en general no saben cuál es el objetivo de la Procuraduría.

Sirve resaltar lo siguiente:

P: ¿La Procuraduría cuenta con la infraestructura suficiente para atender todos los casos que se hacen de su conocimiento?

R: Si, pero hace falta mucha difusión, tiene que haber un crecimiento gradual entre servicios y difusión, todos los asuntos que se han hecho de nuestro conocimiento se han atendido.

Se está de acuerdo con lo que menciona el Delegado, tiene que haber un crecimiento equiparado entre la difusión y los servicios; ya que en este momento se puede decir que cubren las necesidades de los solicitantes porque realmente son pocos. Si se difunde a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente tendrán más contribuyentes que soliciten los servicios y como consecuencia necesitan infraestructura suficiente.

En conclusión sería necesario un presupuesto fijo para realizar la difusión que requiere la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente en cualquiera de sus delegaciones para dar a conocer sus servicios, sus instalaciones, al equipo de

⁴⁸ Visto en <http://bitelia.com/2010/09/que-edad-tienen-los-usuarios-de-las-redes-sociales>

trabajo que será el encargado de apoyar, asesorar y representar al Contribuyente en cualquier situación que pueda presentarse entre estos y las Autoridades Fiscales Federales o Autoridades Fiscales Estatales autorizadas mediante Convenios de Coordinación Fiscal.

LITERATURA CITADA

Arrijoa Vizcaíno, Adolfo, "Derecho Fiscal", Editorial Themis, México 2003.

Cámara de Diputados. Iniciativa que reforma diversas iniciativas del Código Fiscal de la Federación, a fin de crear la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, Diputado Rafael Hernández Estrada, del grupo parlamentario del PRI. En Gaceta Parlamentaria No. 1237 del 25 de abril de 2003. México D.F.

Cámara de Diputados. Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Estudios Legislativos, segunda, el que contiene proyecto de Ley Organiza de la Procuraduría de la defensa del Contribuyente. En Gaceta Parlamentaria No. 31, del 12 de diciembre del 2003. México D.F.

Citado por colín Zepeda, Lorena Ivette y Reyes Corona, Oswaldo G., "Principios de Justicia Fiscal y Legalidad Tributaria", Tax Editores, México, Pág. 17.

Código Fiscal de la Federación.

Considerandos de los Lineamientos que Regulan el Ejercicio de las Atribuciones Sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto "Elementos de Derecho Administrativo", Primer Curso, Segunda Edición, Editorial Limusa, México D.F., 2007, pág. 85.

De los santos Anaya, Marcelo, "Procuraduría de la Defensa del Contribuyente", Instituto Mexicano de Contadores Públicos, Octubre, 2004, Número 2012 – 19.

Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

García Bueno, Marco Cesar, "El Principio de Capacidad Contributiva a la luz de las Principales Aportaciones Doctrinales en Italia, España y México, Colección de Estudios Jurídicos, Tomo XVII, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, I edición, Pagina 5.

J. kaye, Dionisio, "Derecho Procesal Fiscal", Editorial Themis, Sexta Edición, México D.F., 2000, pág. 85.

Ley del Seguro Social.

Ley Federal de los Derechos del Contribuyente.

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

Lineamientos que Regulan el Ejercicio de las Atribuciones Sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

Ovalle Favela, José, "Teoría General del Proceso" Sexta Edición, Editorial Oxford, México D.F., 2005, Pág. 135.

Platas Pacheco, María del Carmen, "Filosofía del Derecho. Analogía de Proporcionalidad", Editorial Porrúa, México D.F., 2003, Pág. 72.

Pérez Portilla, Karla, "Principios de Igualdad: Alcances y Perspectivas", Universidad Autónoma de México", Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2005, Pág. 17.

Pitalúa Torres, Víctor David, "Adición del artículo 18B al Código Fiscal de la Federación referente a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente", Servicio de Investigación y Análisis, Biblioteca del H. Congreso de la Unión SIID, enero 2004.

Ponce Rivera, Alejandro, "Estudio Practico de las Contribuciones Retenidas", Ediciones Fiscales ISEF, México, 2004, Pág. 98-100.

Ponce Rivera, Alejandro, "Estudio Practico sobre las Reformas al Código Fiscal de la Federación: Relacionadas con el Patrimonio y la Libertad de los Contribuyentes", Ediciones Fiscales ISEF, México, 2004, Pág. 133-140.

Proceso Legislativo de la Adición al artículo 18B del Código Fiscal de la Federación. Dictamen/Revisora de 10/12/2003.

Reglamento de la Comisión de Inconformidades y de Valuación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores

Reglamento de la Ley del Seguro Social.

Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Saldaña Magallanes, Alejandro A. "La Ilegalidad en las Revisiones Fiscales y su Trascendencia en la Defensa Fiscal", ISEF, México D.F., 2004, Pág. 10.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Serie de Cuadernos de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente “Estado de los Derechos de los Contribuyentes en México”, Edición Especial, Septiembre 2011 – Febrero 2012, Pág. 8.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Las Garantías de Seguridad Jurídica”, Colección de Garantías Individuales, SCJN, México, 2003, Pág. 11.

APENDICE