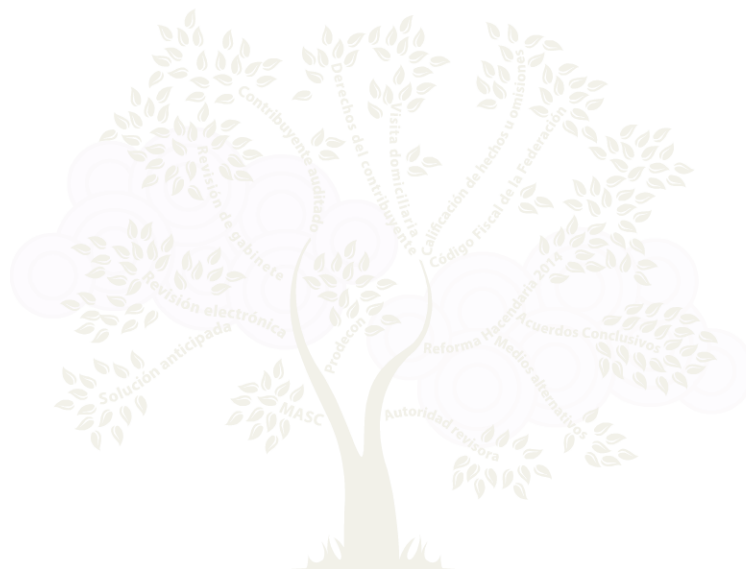


Segundo Concurso Nacional de Ensayo

Acuerdos Conclusivos: Medio Alternativo de Solución de Controversias

Ciudadanía activa. Acuerdos fiscales
trascendiendo de beneficios tributarios
a beneficios sociales.

Por: Daniel Ernesto de la Rosa Flores



Resumen: En México, surgen de nueva creación los Acuerdos Conclusivos como medio alternativo para solución de controversias fiscales, promovidos por la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, son un canal de diálogo eficaz para resolver diferendos entre autoridad y contribuyente. Como beneficio social impulsan una ciudadanía activa, basada en el desarrollo de ciudadanos participativos del quehacer institucional de la nación, conscientes de la necesidad de sus contribuciones para el desarrollo del país.

Sumario

I.	Introducción.....	3
II.	¿Qué es un Acuerdo Conclusivo?.....	4
III.	Ventajas de los Acuerdos Conclusivos como medio alternativo de solución de controversias.....	5
IV.	Papel de los Acuerdos Conclusivos en la contribución para el fomento de la cultura contributiva.....	10
V.	Ciudadanía activa: Acuerdos Conclusivos más allá de la cuestión tributaria.....	14
VI.	Importancia de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente como mediador entre autoridad fiscal y contribuyente.....	17
VII.	Conclusiones.....	19
VIII.	Bibliografía.....	20

I. Introducción.

Una relación de confianza entre autoridad fiscal y contribuyente, consistente con los objetivos del desarrollo nacional; solamente bajo esa premisa es que el país podrá desarrollar todo su potencial y alcanzar un nivel de bienestar para todos sus habitantes.

A lo largo del presente ensayo se habrá de analizar cómo a través de los Acuerdos Conclusivos, recientemente aprobados en la Reforma Hacendaria 2014 e implementados por la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, en su carácter de defensor de los derechos del contribuyente y mediador entre éste y el Estado, se mejora la confianza e integración entre recaudador y contribuidor de impuestos, traducándose en un entorno tributario más amigable que permita la reducción del incumplimiento fiscal y establezca un precedente para el impulso de una cultura tributaria que trascienda a una ciudadanía activa.

Dentro de este trabajo, se expone el papel que juegan los Acuerdos Conclusivos en el enriquecimiento de la cultura contributiva del país y cómo fortalecen el rol del ciudadano como participante activo en el quehacer institucional mexicano. Seguidamente, se plantean las consecuencias positivas que trae el fortalecimiento de la relación entre Estado y ciudadano a través de dichos Acuerdos. Se concluye resaltando la importancia que tiene la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente como conciliador entre ambas partes al promover soluciones tanto para auditores como para auditados por posibles diferendos derivados de disposiciones fiscales.

II. ¿Qué es un Acuerdo Conclusivo?

Se dice que los Acuerdos Conclusivos son un Medio Alternativo de Solución de Conflictos, y para poder entrar en materia habremos de definir este concepto primero, estos medios representan un mecanismo de vía rápida para sustituir la decisión unilateral del órgano jurisdiccional por una decisión convencional o de pacto para resolver o evitar conflictos derivados de cuestiones que no hayan quedado suficientemente claras a la autoridad fiscal.¹

Acuñando un concepto basado en el Código Fiscal de la Federación, Acuerdos Conclusivos son aquellos que tienen por objeto acordar o convenir sobre los hechos u omisiones calificados por las autoridades fiscales encargadas de la revisión en los procedimientos de comprobación ya sea revisión de gabinete o rutina, visita domiciliaria o revisión electrónica, que puedan suponer algún incumplimiento de las disposiciones fiscales aplicables son el primer medio alternativo para la solución anticipada de actos de fiscalización,² los cuales otorgan certeza jurídica a los contribuyentes para ejercer el derecho de regularizar su situación fiscal con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación que lleven a cabo las autoridades fiscales.³

A través de dicho Acuerdo es posible obtener una solución rápida y de carácter definitivo al problema del contribuyente, cualquiera sea el argumento que presente el auditor o visitador que presente un diferendo fiscal. Una vez promovido y aceptado el acuerdo, el contribuyente y la autoridad fiscal habrán dado por terminada de manera satisfactoria la auditoría o revisión que hubiere estado en proceso sin la necesidad de esperar los plazos de hasta doce⁴ y seis⁵ meses que la autoridad tiene para ejecutar el procedimiento y para emitir notificaciones acerca de su crédito o adeudo fiscal respectivamente.

¹ BERNAL Ladrón de Guevara, Diana; SANTOS Flores, Israel; MELGAR Manzanilla, Pastora. Acuerdos Conclusivos: Primer medio alternativo de solución de controversias en materia tributaria. p. 2. Obtenido de la página electrónica: <http://www.tfjfa.gob.mx/investigaciones/pdf/acuerdosconclusivosprimermedioalternativodesoluciondecontroversias.pdf> visitada el día 11 de junio de 2014.

² ORANTES Sainz, Manuel. Integrante de la Comisión Fiscal del Instituto Mexicano de Contadores Públicos. 2014.

³ Ley Federal de los Derechos del Contribuyente. Estados Unidos Mexicanos. Artículo 2, fracción XIII.

⁴ Código Fiscal de la Federación. Estados Unidos Mexicanos, Título tercero, Capítulo I, Artículo 46-A. Obtenido de la página electrónica <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/8.pdf> visitada el 8 de junio de 2014.

⁵ Código Fiscal de la Federación. Estados Unidos Mexicanos, Título tercero, Capítulo I, Artículo 49 fracción VI. Obtenido de la página electrónica <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/8.pdf> visitada el 8 de junio de 2014.

III. Ventajas de los Acuerdos Conclusivos como medio alternativo de solución de controversias.

Antes de conocer las ventajas que tienen los Acuerdos Conclusivos sobre los medios convencionales como medio de solución de controversias, debemos saber cuáles son estos mecanismos convencionales, a fin de evaluar correctamente los beneficios.

Los tres medios de solución de conflictos más conocidos son: conciliación y arbitraje, mediación y negociación. Son muy semejantes, pero la diferencia consiste en que, en el primer medio, existe un tercero involucrado cuyo propósito es servir de ayuda entre las partes en conflicto para alcanzar el acuerdo; de ser seleccionada la vía del arbitraje, un tercero involucrado está totalmente facultado para tomar una decisión definitiva al conflicto, haciendo las veces de un juez en un tribunal sin haber tenido que pisar el terreno jurídico; en la mediación, el tercero involucrado no tiene por encomienda u obligación el proponer una fórmula de arreglo a manera de propuesta para llegar al acuerdo, pudiendo mantenerse al margen como mero consultor o supervisor en el proceso de arreglo del Acuerdo; por último, de ir por la vía de la negociación, se prescinde de un tercero que tenga que ver en el proceso, cada uno aportará una propuesta o contrapropuesta intentando cumplir las demandas de ambas partes de manera que queden satisfechas, cada parte habrá de cooperar y mantenerse dispuesto a ceder en algunos puntos para alcanzar el objetivo último que es la evasión del conflicto judicial. En éste caso, la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente será conciliador y mediador, pudiendo proponer alternativas sin que tengan que ser definitivas, y fomentando la comunicación abierta entre las partes.

De manera regular, cuando, producto de una auditoría, la autoridad fiscal determina una discrepancia, cuenta con un plazo de doce meses para finalizar el proceso y hasta seis meses para notificar el crédito fiscal. De no estar de acuerdo con la resolución de la autoridad, el contribuyente debía judicializar su proceso. Era pues, como única alternativa para resolver estas situaciones, un medio sumamente largo, muchas veces complicado y de gran incomodidad para el contribuyente.

Si por alguna razón el proceso de auditoría se complicaba, el contribuyente, aparte de tener que absorber los costos del juicio ante los tribunales y pagar gravosas multas impuestas por la autoridad, corría el riesgo de ser enviado a prisión, dependiendo de la resolución del juez, con lo que se perdían empleos y se afectaba la economía.

La auditoría puede dar pie a controversias, por tanto ha de reconocerse como un escenario propicio para la argumentación entre fisco y contribuyente. Con la entrada en vigor de los Acuerdos, se da al contribuyente una oportunidad para que la auditoría termine de manera anticipada, causándole menos molestias y siendo mucho menos onerosa. Además, también será una oportunidad para que la autoridad fiscal se autoevalúe y mejore sus proceso, ya que anteriormente, manifestaban cierta reticencia y comportamiento evasivo ante la réplica a sus calificaciones mediante alguna queja u observación.

La ventaja más importante que tiene el contribuyente al implementar un Acuerdo Conclusivo es que éste se ejecuta por una vía no jurisdiccional, apta para alcanzar consensos en donde se discute el fondo del problema, que son los hechos vinculados de manera directa con las obligaciones del contribuyente.

Por supuesto, para la concertación del Acuerdo hace falta la disposición de ambas partes para llevarlo a cabo; existen dos maneras de iniciar el Acuerdo, éstas son: cuando el conflicto aparece como una posibilidad real pero aún no tiene carácter oficial, en éste punto el objetivo es evitar el conflicto; o, cuando el conflicto o diferencia ya ha sido señalado de parte de la autoridad, de ser así, el objetivo será solucionarlo de la mejor manera posible.

También, un beneficio que ha de resaltar es que, como parte del proceso, los Acuerdos alcanzados tienen la condición de ser incontroversibles, con lo que se cambia el dogma percibido en donde la autoridad sí tenía la opción de dar vuelta atrás a la resolución firmada. Ahora, una vez firmado el acuerdo, el contribuyente tiene la certidumbre y la seguridad de que el hecho es definitivo.

Otro atributo que es imprescindible mencionar es la rapidez con la que se ha de resolver el asunto en comparación con los tiempos tradicionales. Un Acuerdo Conclusivo puede acelerar los plazos hasta menos de dos meses.

Lo anterior viene con la reducción de los procesos y tiempos *burocráticos* que han de tomar lugar, refiriendo a la forma de burocracia comprendida por la mayoría de los ciudadanos, que visualizan al sistema burocrático como una serie de procesos gubernamentales ineficientes e ineficaces, demasiado complicados y sin un punto de orientación. Burocracia, en fin, para el mexicano es sinónimo del aparato gubernamental poco efectivo, y se evita el contacto con este aparato tanto como sea posible. En éste contexto, entre menos sean los procesos burocráticos por los que ha de pasar el contribuyente, mejor.

Burocracia, a pesar de la distorsión de la palabra que conciben los ciudadanos y en dónde el mismo Estado es quien ha sido protagonista de la distorsión, no es más que una forma de organización jerárquica, en donde, según Weber, la administración burocrática pura, es a tenor de la experiencia, la forma más racional de ejercer la autoridad; y lo es en los sentidos siguientes: en precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza; calculabilidad, tanto para la autoridad como para el ciudadano; con susceptibilidad técnica de perfección para alcanzar el óptimo en sus resultados.⁶ De ser mejor aplicada, como ya comenzó a serlo con la implementación de los Acuerdos, la burocracia sufrirá una transformación positiva que le permitirá renacer como una forma de organización gubernamental efectiva que ofrezca soluciones y no sea un cuello de botella para la realización de procedimientos.

También, como un atractivo más, de ser alcanzado el Acuerdo, y siendo un acuerdo de primera vez, la totalidad del saldo generado por concepto de multas será condonado, representando importantes ahorros para la economía del contribuyente. Lo último que se desea es dañar la situación económica del ciudadano, que muchas veces es delicada en su balance al no tener margen de maniobra para afrontar gastos de esta naturaleza.

⁶ WEBER, Max. *Clases dominantes y partidos políticos*. Editorial de la Universidad Juárez del Estado de Durango. 2010. p. 26.

No solamente ha de ser mejor para el contribuyente, el Estado, a través de la autoridad fiscal y de los tribunales, también resulta sumamente beneficiado. El mantenimiento de un aparato burocrático tan grande tiene un costo enorme, solamente para el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el presupuesto para el año 2014 es de dos mil doscientos veintiséis millones novecientos mil pesos.⁷ Son los Acuerdos Conclusivos en su calidad de agilizador de procesos mediante los cuales será menor la incidencia de juicios ante los tribunales, y menor el tiempo y recursos que habrá de destinar el Estado para atender estos asuntos.

México, con la implementación de estos Acuerdos, se coloca como un país de modernidad y vanguardia que, junto con otros países, Italia, España, Francia, Australia, Nueva Zelanda y Gran Bretaña⁸ como los Estados Unidos de América,⁹ aplican este mecanismo o modalidades similares de manera exitosa, en éste país, tampoco es necesario acceder a tribunales de proceder vía *closing agreement*,¹⁰ ellos señalan que, cuando son utilizados apropiadamente, la mediación puede salvar al contribuyente, a la autoridad y a los asesores tiempo y dinero, logrando el acuerdo antes que la disputa.¹¹

No hay que olvidar que los Acuerdos Conclusivos son opcionales y sólo se interponen a petición expresa del contribuyente, que después de analizar su situación, ponderará la viabilidad y la relación de beneficios que le presentarían el acceder a este recurso o prescindir de él, dándole el poder de decisión sobre el curso que habrá de tomar su proceso.

Debe destacarse de manera relevante que si la autoridad no acepta la suscripción de acuerdo propuesto por el contribuyente, deberá expresar claramente los fundamentos y motivos de su negativa. Serán tres las posiciones que puede tomar cuando su contraparte haya propuesto el Acuerdo. El primer escenario, el más conveniente para las partes, es aquel

⁷ Presupuesto Ciudadano. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 2014. Obtenido de la página electrónica http://www.hacienda.gob.mx/apartadoshaciendaparatodos/presupuesto_ciudadano/2014/index.html visitada el 8 de junio de 2014.

⁸ BERNAL Ladrón de Guevara, Diana; SANTOS Flores, Israel; MELGAR Manzanilla, Pastora. Acuerdos Conclusivos: Primer medio alternativo de solución de controversias en materia tributaria. p. 4-10. Obtenido de la página electrónica <http://www.tfffa.gob.mx/investigaciones/pdf/acuerdosconclusivosprimermedioalternativodesoluciondecontroversias.pdf> visitada el día 11 de junio de 2014.

⁹ Internal Revenue Service. United States of America. Obtenido de la página electrónica <http://www.irs.gov/Businesses/Closing-Agreements-1> visitada el 8 de junio de 2014.

¹⁰ Journal of Accountancy. Tax Matters. American Institute of Certified Public Accountants. 2006.

¹¹ Lawmakers add mediation to Tax Tribunal process. Property Tax Alert. p. 4-5. 2008.

en donde la autoridad está de acuerdo con la propuesta, sin más requisitos se procede a firmar el acuerdo y se da por terminado el proceso. El segundo escenario, se da cuando la autoridad no queda satisfecha con la propuesta, expresando su inconformidad al tiempo que externa las razones o motivos que dieron pie al rechazo del Acuerdo. Por último, el tercer escenario se da cuando, no completamente satisfechos con los términos del primer acuerdo, se elabora una contrapuesta, que habrá de ser sometida a juicio del contribuyente y a consenso entre ambas partes, bajo el ojo mediador de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente para llegar a un Acuerdo final que satisfaga plenamente tanto a la autoridad como al pagador de impuestos.

IV. Papel de los Acuerdos Conclusivos en la contribución para el fomento de la Cultura Contributiva.

Los Acuerdos Conclusivos juegan un papel bien activo en el fomento de la cultura contributiva del país, al simplificar los términos en que son resueltas las auditorías de la autoridad fiscal. En la medida en que los trámites y procedimientos fiscales se simplifiquen y su resolución o terminación sea más pronta y eficaz es que se verá incrementada la voluntad de los ciudadanos a contribuir con sus aportaciones tributarias, reduciendo los índices de incumplimiento y evasión.

Al tener el contribuyente un mecanismo mediante el cual pueda resolver algún procedimiento que se haya iniciado en su expediente, teniendo además la opción de proponer una alternativa de solución con la que tanto él como la autoridad fiscal queden satisfechos, aumenta la confianza en las instituciones; sin tener que esperar largos plazos, interponer juicios o implementar recursos legales como amparos o apelaciones que hacen del proceso tributario uno largo y desagradable.

Esa confianza se otorga mutuamente, no sólo del contribuyente hacia las instituciones, sino de las instituciones hacia los contribuyentes, los ciudadanos deben sentir seguridad por parte de las autoridades, seguridad de poder ejercer sus derechos de manera plena sabiendo que serán respetados, y de que el ejercicio de las facultades de la autoridad no tiene otra finalidad más que el desarrollo de un país próspero.

Por supuesto que esa confianza también se fundamenta en la certidumbre que le otorga al proceso la intervención de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente quien ayuda a resolver el diferendo de contingencias fiscales al tiempo que elimina opacidad o nebulosidad al proceso, que puede estar relacionado con tecnicismos en los que el ciudadano carece de conocimiento, en este caso será la Procuraduría quién oriente al contribuyente y fomente el fortalecimiento de un estado de derecho a través de una rendición de cuentas transparente.

Se ha de entender *estado de derecho* de acuerdo a la definición que aporta la Organización de las Naciones Unidas, como un principio de gobierno según el cual todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a unas leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales de derechos humanos. Asimismo, exige que se adopten medidas para garantizar el respeto de los principios de primacía de la ley, igualdad ante la ley, rendición de cuentas ante la ley, equidad en la aplicación de la ley, separación de poderes, participación en la adopción de decisiones, legalidad, no arbitrariedad, y transparencia procesal y legal.¹²

Los impuestos, facilitado su pago a través de los Acuerdos Conclusivos, son una forma de participación voluntaria de los ciudadanos mexicanos mediante las contribuciones a los gastos públicos, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.¹³

Se le otorga el carácter de *participación voluntaria* porque a pesar de ser una obligación Constitucional necesaria para el desarrollo del Estado, requiere de ciudadanos responsables que colaboren de manera activa, conscientes de que el progreso del país requiere de las contribuciones en forma de impuestos, y son ellos quienes por voluntad propia acudirán a contribuir.

Según Alberto Esquivel, integrante del Instituto Mexicano de Contadores Públicos, la cultura contributiva, es aquello, respecto a la tributación y la observancia de las leyes que rigen la conducta manifestada en el cumplimiento permanente de los deberes tributarios con base en la razón, la confianza, la afirmación de los valores de la ética personal, el respeto a la ley, la responsabilidad ciudadana y la solidaridad social.¹⁴

Conforme a cifras publicadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2014, el presupuesto del Gobierno Federal para el año actual es de cuatro billones cuatrocientos sesenta y siete mil doscientos veinticinco millones

¹² Organización de las Naciones Unidas. Consejo de Seguridad. El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos. Informe del Secretario General. 2004. Obtenido de la página electrónica <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2004/616> visitada el día 10 de junio de 2014.

¹³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título I, Capítulo II, Artículo 31°, fracción IV. Obtenido de la página electrónica <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm> visitada el 7 junio de 2014.

¹⁴ ESQUIVEL Medina, Alberto David. Integrante de la Comisión Fiscal del Instituto Mexicano de Contadores Públicos. *Revista Fisco actualidades. La Nueva Cultura Contributiva en México*. Junio, Núm. 2013-7. p. 3. Obtenida de la página electrónica <http://imcp.org.mx/wp-content/uploads/2013/06/Fisco-junio-2013-7.pdf> visitada el 7 de junio de 2014.

ochocientos mil pesos,¹⁵ un 8.8% más alto en términos reales¹⁶ que el presupuesto del año 2013 que fue de tres billones novecientos cincuenta y seis mil trescientos sesenta y un millones seiscientos mil pesos.¹⁷ De dicho presupuesto, el 60.7% proviene de las recaudaciones que hace el Gobierno de la República como cobro de impuestos y derechos;¹⁸ ésta cifra representa muy bien la importancia que tienen las aportaciones tributarias para el correcto funcionamiento del gobierno y la puesta en marcha de todas las obras y programas que de éste dependen.

De acuerdo a datos publicados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, al año 2011 México registró una recaudación de impuestos del 19.7% respecto de su Producto Interno Bruto mientras que Canadá recaudó un 30.4% y la media de los países integrantes de la OCDE fue de un 34.1%.¹⁹ Con instrumentos como los Acuerdos Conclusivos, que fortalecen el estado de derecho para los contribuyentes, se avanza con pasos firmes hacia una mayor recaudación tributaria que permita el desarrollo de un Estado más próspero.

Uno de los argumentos presentados por las personas dedicadas a la economía informal es que perciben como complicados y lentos los procesos para regularizar su situación tributaria; a esto hay que añadir la desconfianza hacia las autoridades fiscales que aún persiste en muchos sectores poblacionales, ya sea por desconocimiento de los procedimientos, de sus derechos o de las instancias que existen precisamente para velar por esos derechos como es el caso de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente; en la medida en que instituciones como ésta alcancen una mayor difusión y logren brindar al contribuyente una mayor confianza y efectividad en la defensa de los procedimientos y procesos fiscales que a los ciudadanos competen es que se cosecharán mayores logros en materia tributaria, desde la ampliación de la base de contribuyentes hasta la simplificación efectiva de los procesos de contribución, que se traducirá en mayor crecimiento económico. Algo que hay que dejar bien claro, es que los Acuerdos Conclusivos no son un

¹⁵ Presupuesto Ciudadano. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 2014. Obtenido de la página electrónica http://www.hacienda.gob.mx/apartadoshaciendaparatodos/presupuesto_ciudadano/2014/index.html visitada el 8 de junio de 2014.

¹⁶ Expresado en términos reales para eliminar el efecto inflacionario.

¹⁷ Presupuesto ciudadano. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 2013.

¹⁸ Presupuesto Ciudadano. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 2014. Obtenido de la página electrónica http://www.hacienda.gob.mx/apartadoshaciendaparatodos/presupuesto_ciudadano/2014/index.html visitada el 8 de junio de 2014.

¹⁹ OCDE, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. 2012. Obtenido de la página electrónica <http://www.oecd.org/centrodemexico/estadisticas/> visitada el día 7 de junio de 2014.

mecanismo para defender evasores de impuestos ni para legitimar actividades criminales. La autoridad debe combatir la evasión, en México recientemente se implementaron por parte del Gobierno Federal una serie de acciones institucionales y reformas legislativas cuyo objetivo es la disminución de las actividades económicas informales, que se definen como todas las actividades generadoras de ingresos no reguladas por el Estado en entornos sociales en que sí están reguladas actividades similares, aquellas que soslayan o evaden las normas impositivas establecidas en los códigos tributarios.²⁰

²⁰ PORTES, Alejandro; HALLER, William. *La economía informal*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile. 2004. Obtenido de la página electrónica http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/20845/sps100_lcl2218.pdf visitada el 8 de junio de 2014.

V. Ciudadanía activa: Acuerdos Conclusivos más allá de la cuestión tributaria.

Los Acuerdos Conclusivos trascienden su papel como mecanismo de orden tributario, van más allá de la resolución de diferencias entre contribuyente y Estado, en el trasfondo, otorgan un incentivo a cada mexicano para contribuir de manera más activa en el pago de sus contribuciones. No basta con cumplir el requisito constitucional de ser mexicano mayor de 18 años con un modo honesto de vivir,²¹ para formar un *ciudadano activo* se requiere cultivar en él un verdadero interés por las cuestiones de interés nacional, volverlo consciente de la necesidad de su contribución, de su participación a través de los impuestos para que el gobierno pueda ejecutar de manera adecuada todas sus funciones.

Es a través de las contribuciones que pagamos todos los mexicanos, que el gobierno puede ejecutar obras hidráulicas para proveer de agua, sistemas de drenaje y saneamiento; infraestructura como puertos marítimos, aeropuertos, carreteras, vialidades urbanas; inversión en educación y salud con la apertura, mantenimiento y mejoramiento de escuelas y hospitales; seguridad, impulso al empleo, etc. En fin, son dichas contribuciones las que permiten al Estado operar de manera adecuada y pueda proveer a la población del país de todos los servicios necesarios para desarrollar un ambiente propicio para el crecimiento. Pero, ¿cómo tener un ciudadano activo cuando existe un fuerte distanciamiento entre Estado y Ciudadano? Abriendo vías de comunicación.

Abrir un medio de comunicación ciudadano-Estado, es darle poder al pueblo, poder de voz y de participación como lo respalda nuestra Carta Magna en su artículo 39, todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste.²²

He aquí la importancia de los Acuerdos Conclusivos, éstos dan pie a que por propia iniciativa del contribuyente se arreglen las observaciones presentadas, se abre un canal de diálogo permanente, flexible, simple,

²¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Capítulo IV, Artículo 34.

²² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Título segundo, capítulo I, artículo 39.

seguro y eficiente en donde ambas partes pueden expresar sus puntos de vista y entenderse de manera clara hasta llegar a un convenio que los satisfaga. Si algo se hace por obligación, pierde todo mérito, en cambio, cuando se realiza por propio convencimiento, adquiere valor moral.²³ Mediante los Acuerdos se avanza hacia un pueblo con valores morales y valores nacionales, ciudadanos participativos en la construcción de un México fuerte.

Con la implementación de instrumentos como éste y el actuar tutelado del ciudadano, protegido por la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente se reducen prácticas poco éticas en el actuar tributario. En tanto se sigan empleando instrumentos transparentes que le otorguen voz a las demandas o propuestas del ciudadano, el engaño, la defraudación y la mentira se irán convirtiendo en problemas extintos. La mentira es socialmente reprobable y el mentiroso goza de una consideración social negativa.²⁴ Entre más sencilla y transparente sea la forma de actuar con la autoridad, menores serán los índices de comportamientos poco éticos entre los contribuyentes, comportamientos que pueden constituirse como delitos y que deben ser perseguidos y castigados con la severidad adecuada.

En el plano de las relaciones sociales o políticas entre los hombres, no se puede hacer nada sin que haya en el hombre un carácter o cualidad moral. Es decir, se debe ser hombre de mérito moral. Y mérito moral significa estar en posesión de las virtudes.²⁵ Sin la característica de moralidad, cualquier intento para la formulación de un Estado exitoso estará condenado al fracaso.

El mexicano y su manera de ser se han transformado en una preocupación substancial del propio mexicano,²⁶ que muchas veces no deja que la armonía social, entendida en el sentido de que existe una tendencia interna dentro de cada sociedad que la conduce a reproducirse dentro de un esquema de colaboración entre sus integrantes, corrigiendo, al tiempo, aquellos elementos que puedan tender al desequilibrio o adaptándolos según sus necesidades.²⁷

²³ GUTIERREZ Sáenz, Raúl. *Introducción a la ética*. Ed. Esfinge, 2009. p. 13

²⁴ MARTÍNEZ Selva, José María. *La psicología de la mentira*. Ediciones Culturales Paidós. 2012. p. 25.

²⁵ ARISTÓTELES. *Ética*. Ed. EDIMAT. 2001. p. 323.

²⁶ RAMÍREZ, Santiago. *El mexicano, psicología de sus motivaciones*. Ed. Debolsillo. 2013. p. 25.

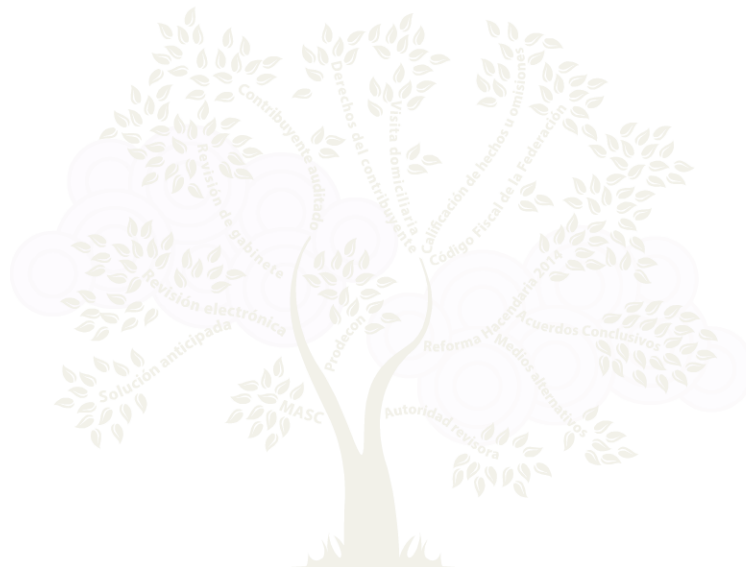
²⁷ GUERRERO Torres, Antonio; VACARO Fernández Moisés. *El origen del Estado*. Laberinto. p. 1. Obtenido de la página electrónica dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2020484.pdf visitada el día 8 de junio de 2014.

Segundo Concurso Nacional de Ensayo

Acuerdos Conclusivos: Medio Alternativo de Solución de Controversias

Ciudadanía activa. Acuerdos fiscales
trascendiendo de beneficios tributarios
a beneficios sociales.

Por: Daniel Ernesto de la Rosa Flores



Resumen: En México, surgen de nueva creación los Acuerdos Conclusivos como medio alternativo para solución de controversias fiscales, promovidos por la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, son un canal de diálogo eficaz para resolver diferendos entre autoridad y contribuyente. Como beneficio social impulsan una ciudadanía activa, basada en el desarrollo de ciudadanos participativos del quehacer institucional de la nación, conscientes de la necesidad de sus contribuciones para el desarrollo del país.

Sumario

I.	Introducción.....	3
II.	¿Qué es un Acuerdo Conclusivo?.....	4
III.	Ventajas de los Acuerdos Conclusivos como medio alternativo de solución de controversias.....	5
IV.	Papel de los Acuerdos Conclusivos en la contribución para el fomento de la cultura contributiva.....	10
V.	Ciudadanía activa: Acuerdos Conclusivos más allá de la cuestión tributaria.....	14
VI.	Importancia de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente como mediador entre autoridad fiscal y contribuyente.....	17
VII.	Conclusiones.....	19
VIII.	Bibliografía.....	20

I. Introducción.

Una relación de confianza entre autoridad fiscal y contribuyente, consistente con los objetivos del desarrollo nacional; solamente bajo esa premisa es que el país podrá desarrollar todo su potencial y alcanzar un nivel de bienestar para todos sus habitantes.

A lo largo del presente ensayo se habrá de analizar cómo a través de los Acuerdos Conclusivos, recientemente aprobados en la Reforma Hacendaria 2014 e implementados por la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, en su carácter de defensor de los derechos del contribuyente y mediador entre éste y el Estado, se mejora la confianza e integración entre recaudador y contribuidor de impuestos, traducándose en un entorno tributario más amigable que permita la reducción del incumplimiento fiscal y establezca un precedente para el impulso de una cultura tributaria que trascienda a una ciudadanía activa.

Dentro de este trabajo, se expone el papel que juegan los Acuerdos Conclusivos en el enriquecimiento de la cultura contributiva del país y cómo fortalecen el rol del ciudadano como participante activo en el quehacer institucional mexicano. Seguidamente, se plantean las consecuencias positivas que trae el fortalecimiento de la relación entre Estado y ciudadano a través de dichos Acuerdos. Se concluye resaltando la importancia que tiene la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente como conciliador entre ambas partes al promover soluciones tanto para auditores como para auditados por posibles diferendos derivados de disposiciones fiscales.

II. ¿Qué es un Acuerdo Conclusivo?

Se dice que los Acuerdos Conclusivos son un Medio Alternativo de Solución de Conflictos, y para poder entrar en materia habremos de definir este concepto primero, estos medios representan un mecanismo de vía rápida para sustituir la decisión unilateral del órgano jurisdiccional por una decisión convencional o de pacto para resolver o evitar conflictos derivados de cuestiones que no hayan quedado suficientemente claras a la autoridad fiscal.¹

Acuñando un concepto basado en el Código Fiscal de la Federación, Acuerdos Conclusivos son aquellos que tienen por objeto acordar o convenir sobre los hechos u omisiones calificados por las autoridades fiscales encargadas de la revisión en los procedimientos de comprobación ya sea revisión de gabinete o rutina, visita domiciliaria o revisión electrónica, que puedan suponer algún incumplimiento de las disposiciones fiscales aplicables son el primer medio alternativo para la solución anticipada de actos de fiscalización,² los cuales otorgan certeza jurídica a los contribuyentes para ejercer el derecho de regularizar su situación fiscal con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación que lleven a cabo las autoridades fiscales.³

A través de dicho Acuerdo es posible obtener una solución rápida y de carácter definitivo al problema del contribuyente, cualquiera sea el argumento que presente el auditor o visitador que presente un diferendo fiscal. Una vez promovido y aceptado el acuerdo, el contribuyente y la autoridad fiscal habrán dado por terminada de manera satisfactoria la auditoría o revisión que hubiere estado en proceso sin la necesidad de esperar los plazos de hasta doce⁴ y seis⁵ meses que la autoridad tiene para ejecutar el procedimiento y para emitir notificaciones acerca de su crédito o adeudo fiscal respectivamente.

¹ BERNAL Ladrón de Guevara, Diana; SANTOS Flores, Israel; MELGAR Manzanilla, Pastora. Acuerdos Conclusivos: Primer medio alternativo de solución de controversias en materia tributaria. p. 2. Obtenido de la página electrónica: <http://www.tfja.gob.mx/investigaciones/pdf/acuerdosconclusivosprimermedioalternativodesoluciondecontroversias.pdf> visitada el día 11 de junio de 2014.

² ORANTES Sainz, Manuel. Integrante de la Comisión Fiscal del Instituto Mexicano de Contadores Públicos. 2014.

³ Ley Federal de los Derechos del Contribuyente. Estados Unidos Mexicanos. Artículo 2, fracción XIII.

⁴ Código Fiscal de la Federación. Estados Unidos Mexicanos, Título tercero, Capítulo I, Artículo 46-A. Obtenido de la página electrónica <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/8.pdf> visitada el 8 de junio de 2014.

⁵ Código Fiscal de la Federación. Estados Unidos Mexicanos, Título tercero, Capítulo I, Artículo 49 fracción VI. Obtenido de la página electrónica <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/8.pdf> visitada el 8 de junio de 2014.

III. Ventajas de los Acuerdos Conclusivos como medio alternativo de solución de controversias.

Antes de conocer las ventajas que tienen los Acuerdos Conclusivos sobre los medios convencionales como medio de solución de controversias, debemos saber cuáles son estos mecanismos convencionales, a fin de evaluar correctamente los beneficios.

Los tres medios de solución de conflictos más conocidos son: conciliación y arbitraje, mediación y negociación. Son muy semejantes, pero la diferencia consiste en que, en el primer medio, existe un tercero involucrado cuyo propósito es servir de ayuda entre las partes en conflicto para alcanzar el acuerdo; de ser seleccionada la vía del arbitraje, un tercero involucrado está totalmente facultado para tomar una decisión definitiva al conflicto, haciendo las veces de un juez en un tribunal sin haber tenido que pisar el terreno jurídico; en la mediación, el tercero involucrado no tiene por encomienda u obligación el proponer una fórmula de arreglo a manera de propuesta para llegar al acuerdo, pudiendo mantenerse al margen como mero consultor o supervisor en el proceso de arreglo del Acuerdo; por último, de ir por la vía de la negociación, se prescinde de un tercero que tenga que ver en el proceso, cada uno aportará una propuesta o contrapropuesta intentando cumplir las demandas de ambas partes de manera que queden satisfechas, cada parte habrá de cooperar y mantenerse dispuesto a ceder en algunos puntos para alcanzar el objetivo último que es la evasión del conflicto judicial. En éste caso, la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente será conciliador y mediador, pudiendo proponer alternativas sin que tengan que ser definitivas, y fomentando la comunicación abierta entre las partes.

De manera regular, cuando, producto de una auditoría, la autoridad fiscal determina una discrepancia, cuenta con un plazo de doce meses para finalizar el proceso y hasta seis meses para notificar el crédito fiscal. De no estar de acuerdo con la resolución de la autoridad, el contribuyente debía judicializar su proceso. Era pues, como única alternativa para resolver estas situaciones, un medio sumamente largo, muchas veces complicado y de gran incomodidad para el contribuyente.

Si por alguna razón el proceso de auditoría se complicaba, el contribuyente, aparte de tener que absorber los costos del juicio ante los tribunales y pagar gravosas multas impuestas por la autoridad, corría el riesgo de ser enviado a prisión, dependiendo de la resolución del juez, con lo que se perdían empleos y se afectaba la economía.

La auditoría puede dar pie a controversias, por tanto ha de reconocerse como un escenario propicio para la argumentación entre fisco y contribuyente. Con la entrada en vigor de los Acuerdos, se da al contribuyente una oportunidad para que la auditoría termine de manera anticipada, causándole menos molestias y siendo mucho menos onerosa. Además, también será una oportunidad para que la autoridad fiscal se autoevalúe y mejore sus proceso, ya que anteriormente, manifestaban cierta reticencia y comportamiento evasivo ante la réplica a sus calificaciones mediante alguna queja u observación.

La ventaja más importante que tiene el contribuyente al implementar un Acuerdo Conclusivo es que éste se ejecuta por una vía no jurisdiccional, apta para alcanzar consensos en donde se discute el fondo del problema, que son los hechos vinculados de manera directa con las obligaciones del contribuyente.

Por supuesto, para la concertación del Acuerdo hace falta la disposición de ambas partes para llevarlo a cabo; existen dos maneras de iniciar el Acuerdo, éstas son: cuando el conflicto aparece como una posibilidad real pero aún no tiene carácter oficial, en éste punto el objetivo es evitar el conflicto; o, cuando el conflicto o diferencia ya ha sido señalado de parte de la autoridad, de ser así, el objetivo será solucionarlo de la mejor manera posible.

También, un beneficio que ha de resaltar es que, como parte del proceso, los Acuerdos alcanzados tienen la condición de ser incontroversibles, con lo que se cambia el dogma percibido en donde la autoridad sí tenía la opción de dar vuelta atrás a la resolución firmada. Ahora, una vez firmado el acuerdo, el contribuyente tiene la certidumbre y la seguridad de que el hecho es definitivo.