

CIRCULAR INFORMATIVA No. 070

CIR_GJN_CFT_070.13

México D.F. a 02 de mayo de 2013

Asunto: Publicación de los Criterios Normativos
y Sustantivos de la Procuraduría de la Defensa del
Contribuyente.

La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente cuenta con tres unidades administrativas Subprocuraduría de Protección de los Derechos de los Contribuyentes, Subprocuraduría de Análisis Sistémico y Estudios Normativos y Subprocuraduría de Asesoría y Defensa del Contribuyente que ejercen atribuciones sustantivas para la protección, tutela y salvaguarda de los derechos de los contribuyentes, garantizando su derecho a recibir justicia en materia fiscal en el orden federal, como lo mandata el artículo 1° de su Ley Orgánica.

La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (PRODECON) brinda asesoría a los contribuyentes; se emiten respuestas a consultas especializadas que éstos presentan; se atienden quejas en donde los contribuyentes aducen violaciones a sus derechos por parte de las autoridades fiscales y, si una vez tramitado el procedimiento correspondiente se detecta que efectivamente se transgredieron, se emiten recomendaciones públicas donde se proponen medidas correctivas para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos y, si procede, la reparación de los daños y perjuicios que se hubieren ocasionado, por lo que difundió, en un acto de transparencia, sus Criterios Normativos con base en los cuales ejerce sus atribuciones en beneficio de los pagadores de impuestos y que son de observancia obligatoria para todos los servidores públicos de todo el organismo. De igual forma, dio a conocer sus Criterios Sustantivos con los cuales da solución a los problemas que le plantean los contribuyentes.

Los criterios Normativos y Sustantivos de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente contienen interpretaciones que transparentan el quehacer de la PRODECON, otorgando certeza a los contribuyentes, analizando cada asunto procurando esclarecer la verdad real, además de la jurídica para alcanzar una defensa efectiva de los derechos fundamentales de los pagadores de impuestos, por lo que los mismos han quedado disponibles en su sitio oficial siendo http://www.prodecon.gob.mx/Documentos/Banner%20Principal/2013/Criterios_PRODECON.pdf en donde podrán consultarlo, se adjunta archivo con el compilado para su fácil acceso.

No obstante dentro de los criterios de mayor relevancia para la materia aduanera y de comercio exterior, de tiene lo siguiente:

CRITERIOS NORMATIVOS

2012

1/2012/CTN/CN

La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente es competente para prestar sus servicios a los responsables solidarios cuando ostenten ese carácter en términos de la ley fiscal y Aduanera.

CIRCULAR INFORMATIVA No. 070

CIR_GJN_CFT_070.13

4/2012/CTN/CN

La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente es competente para conocer de las quejas y reclamaciones que se formulen en contra de cualquier acto de autoridad fiscal federal que pudiera constituir una violación a los derechos de los contribuyentes y que se suscite durante el ejercicio de las facultades de fiscalización, con independencia de que dicho acto pueda considerarse definitivo o no para efectos de su impugnación a través de algún medio de defensa.

7/2012/CTN/CN

La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente es competente para conocer de las quejas en las que se solicite la valoración de las pruebas exhibidas durante el procedimiento instaurado con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación de las autoridades fiscales; sea porque el contribuyente se duela de que la autoridad no vaya a valorarlas, o bien, las vaya a desestimar o apreciar incorrectamente.

2013

2/2013/CTN/CN

Cuando algún contribuyente o un grupo organizado de éstos soliciten a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente el ejercicio de la facultad contenida en el artículo 5º, fracción XVI de su Ley Orgánica, previamente deberá estudiarse el caso concreto, a fin de valorar, en el marco de las atribuciones de este organismo, si existe una afectación a los derechos fundamentales de los contribuyentes causalmente provocada por determinada disposición legal, y no únicamente la intención de modificar las obligaciones fiscales —sustantivas o formales— cuando así resulte conveniente o deseable bajo determinados intereses particulares.

CRITERIOS SUSTANTIVOS

Subprocuraduría de Análisis Sistémico y Estudios Normativos

4/2013/CTN/CS-SASEN

RECONSIDERACION ADMINISTRATIVA. OBLIGACIÓN DE LA AUTORIDAD PARA ANALIZAR TODAS LAS CUESTIONES SOMETIDAS A SU CONSIDERACIÓN, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 36 TERCER Y CUARTO PÁRRAFOS DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

El artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, específicamente en su tercer párrafo, otorga a la autoridad fiscal la facultad discrecional de modificar o revocar una resolución administrativa que no sea favorable para el contribuyente y que se haya dictado en contravención a las disposiciones fiscales, sin restricción o distinción alguna, por lo que, aplicando el principio ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus (donde la ley no distingue, no se debe distinguir), las autoridades

CIRCULAR INFORMATIVA No. 070

CIR_GJN_CFT_070.13

fiscales están obligadas (siempre y cuando se cumplan con los requisitos de procedencia aplicables) a admitir, analizar y resolver la reconsideración administrativa de manera discrecional, haciendo la aclaración que por discrecional no debe entenderse que la resolución que recaiga no deba reunir los requisitos de fundamentación, motivación, congruencia y exhaustividad. Por lo tanto, la autoridad fiscal Página 13 de 38 queda obligada dentro de la reconsideración administrativa a analizar y resolver todos los conceptos alegados por el promovente en su solicitud y, una vez que tenga acreditado que las resoluciones fueron emitidas en contravención a las disposiciones fiscales —entendidas éstas en sentido amplio—, puede proceder a la modificación o revocación respectiva, fundando y motivando la resolución correspondiente.

Criterio sustentado en: Consulta número 44-II-A/2012

5/2013/CTN/CS-SASEN

ADUANAS. EL PAGARÉ EN GARANTÍA NO DEBE SER CONSIDERADO DOCUMENTO POR COBRAR PARA EFECTOS DE LA APLICACIÓN DE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 9 DE LA LEY ADUANERA.

El artículo 9 de la Ley Aduanera (LA) establece que la persona que utiliza los servicios de empresas de transporte internacional de traslado y custodia de valores, así como los de mensajería, para internar o extraer del territorio nacional las cantidades en efectivo o cheques nacionales o extranjeros, órdenes de pago o cualquier otro documento por cobrar o una combinación de ellos, está obligada a manifestar a dichas empresas las cantidades que envía, cuando el monto del envío sea superior al equivalente en la moneda o monedas de que se trate, a diez mil dólares de los Estados Unidos de América. Del artículo en comento se advierte la obligación de declarar la internación o salida de más de diez mil dólares, haciendo mención únicamente a “documentos por cobrar”, sin especificar qué debe entenderse por tales. Con la finalidad de aclarar a qué se refiere la LA cuando hace mención a documentos por cobrar, la Regla de Carácter General en Materia de Comercio Exterior 2.1.3., publicada el 17 de diciembre de 2009, señala que se consideran como tales a aquéllos que sean pagaderos a la vista y hubieren sido extendidos al portador; que se hayan endosado sin restricción; que sean pagaderos a un beneficiario ficticio o, de cualquier otra forma, su titularidad se transmita con la simple entrega del título; así como cualquier otro título incompleto que esté firmado pero que omita el nombre del beneficiario. Por lo tanto, esta Procuraduría considera que los pagarés en garantía que continúan vinculados con el contrato que les dio origen no son pagaderos a la vista y que su titularidad no se transmite con el sólo envío, por lo que la autoridad fiscal no debería considerar obligatorio declarar a determinada empresa de mensajería el envío por paquetería internacional de dicho documento, no obstante que el monto exceda de la cantidad que refiere el artículo 9 de la LA.

Criterio sustentado en: Consulta número 44-II-A/2012

8/2013/CTN/CS-SASEN

VERIFICACIÓN DE ORIGEN. PROCEDIMIENTO. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 506 DEL TLCAN SOBRE EL DERECHO DE LOS IMPORTADORES A SER PARTE DE ÉSTE.

De la interpretación de buena fe del artículo 506 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) —precepto que establece las reglas para llevar a cabo el procedimiento de verificación de origen—, no se desprende un mandato textual en el sentido de que el importador

CIRCULAR INFORMATIVA No. 070

CIR_GJN_CFT_070.13

deba participar en dicho procedimiento; sin embargo, tampoco se desprende ninguna prohibición en ese sentido, por lo que para, la mejor salvaguarda de los derechos de los contribuyentes, esta Procuraduría opina que las autoridades involucradas en procedimientos de verificación de origen, deben cuidar no afectar la situación jurídica de los importadores, y reconocer el derecho a que éstos sean parte en ese procedimiento, toda vez que no tiene por qué estimarse que dicha situación tendría que ir en contra de lo dispuesto en el Tratado. Por el contrario, se debe atender a los objetivos para los que el mismo se suscribió, entre los cuales se encuentra el crear procedimientos eficaces para su aplicación, cumplimiento y administración conjunta, así como para la solución de controversias; objetivos que se cumplirían a cabalidad al permitirle al importador participar en el procedimiento de verificación de origen, evitando dilaciones ociosas y permitiendo, además, crear mayor convicción para la autoridad al momento de resolver sobre el origen de cierta mercancía. Asimismo, esta Procuraduría considera que el hecho de vedar la participación del importador en el procedimiento de verificación de origen, vulnera los derechos fundamentales de audiencia y seguridad jurídica previstos en el artículo 14 de la Carta Magna y en el artículo 8o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Debe reconocerse que en la consulta que le dio origen al presente criterio se actualiza una afectación en la esfera jurídica del importador —específicamente, porque el hecho de que el bien no calificara como originario del territorio de la parte exportadora, trajo como consecuencia inmediata la determinación de un crédito fiscal a cargo del importador, por las diferencias de los impuestos y derechos que correspondieron a la aludida negativa al trato arancelario preferencial—, situación que esta Procuraduría estima más que suficiente para legitimarlo en el procedimiento de verificación de origen, garantizándosele, en todo momento, su derecho fundamental, universalmente reconocido, de audiencia y “debido proceso”.

Criterio sustentado en:

Consulta número 48-II-B/2012

Consulta número 57-II-B/2012

9/2013/CTN/CS-SASEN

VERIFICACIÓN DE ORIGEN. PROCEDIMIENTO. DERECHO DE LOS IMPORTADORES PARA ACREDITAR EL ORIGEN DE LAS MERCANCÍAS IMPORTADAS.

Esta Procuraduría considera que los importadores tienen derecho a que les sean admitidas y valoradas las pruebas conducentes para acreditar el origen de las mercancías importadas, lo cual deberá ser tomado en cuenta por la autoridad fiscal competente previo a la conclusión del procedimiento de verificación de origen correspondiente a fin de evitar, la determinación de un crédito fiscal por las diferencias de los impuestos y derechos derivados de la negativa al trato arancelario preferencial. Así es, ya que de la interpretación concatenada de los artículos 505 y 510 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y de la regla 52 de la Resolución por la que se establecen las Reglas de Carácter General Relativas a la Aplicación de las Disposiciones en Materia Aduanera del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de septiembre de 1995; así como de los artículos 36, fracción I, y 59, fracción II, de la Ley Aduanera, se desprende que el importador tiene la obligación de presentar y conservar la documentación relativa a la importación de mercancías, particularmente respecto al origen de las mismas. Por su parte, las reglas para la aplicación del TLCAN establecen que el importador puede obtener dicha información y documentación directamente del exportador o productor. Por ello, esta Procuraduría considera que el importador

CIRCULAR INFORMATIVA No. 070

CIR_GJN_CFT_070.13

tiene derecho a aportar los elementos que permitan acreditar el origen de los productos importados, máxime cuando debe tener en su poder el documento idóneo para respaldar que la mercancía importada tiene trato arancelario preferencial.

Criterio sustentado en:

Consulta número 48-II-B/2012

Consulta número 57-II-B/2012

16/2013/CTN/CS-SASEN

ADUANAS. LA OMISIÓN DE UNA OBLIGACIÓN FORMAL EN EL LLENADO DE UN PEDIMENTO NO DEBIERA GENERAR SU INVALIDEZ, SINO SÓLO LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES POR OMISIÓN DE DATOS, EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 184, FRACCIÓN III, Y 185, FRACCIÓN II DE LA LEY DE LA MATERIA.

Esta Procuraduría de la Defensa del Contribuyente estima que el sistema fiscal en su conjunto debe estar diseñado de tal manera que se favorezca la valoración efectiva de las cuestiones propias del deber constitucional de contribuir a los gastos públicos como obligación patrimonial. Ello necesariamente conlleva a que el cumplimiento parcial, tardío o, inclusive, el incumplimiento de una obligación formal, no debe ser la única razón o la razón preponderante para el rechazo o negación de un derecho sustantivo del contribuyente. Lo anterior adquiere particular relevancia, en aquellos casos en los que la autoridad tiene a su alcance otros elementos que le permiten valorar el efectivo cumplimiento de los parámetros sustantivos a los que se refiere la obligación tributaria patrimonial, supuestos éstos en los que no deberían dejar de valorarse dichos elementos adicionales de manera preponderante a lo relacionado con obligaciones formales; todo ello en aras de salvaguardar los derechos de los contribuyentes, contenidos en nuestro marco constitucional y legal. Por lo tanto, en un procedimiento de fiscalización respecto a operaciones de comercio exterior, resultaría desafortunado que la autoridad fiscal concluya en la resolución determinante del crédito que la mercancía no fue exportada, sino enajenada en territorio nacional, atendiendo para ello únicamente a la omisión en el cumplimiento de obligaciones formales, cuando a su alcance se encuentren otros medios por los cuales pueda verificar si realmente se habían realizado las exportaciones que consideró no válidas y, en caso afirmativo, solo proceder a la imposición de las sanciones correspondientes por incumplimiento de una obligación formal, en este caso la omisión de un dato, en el llenado del pedimento en términos de los artículos 184, fracción III y 185, fracción II, de la Ley Aduanera.

Criterio sustentado en:

Recomendación 06/2011

Consulta número 54-II-A/2012

Recomendación 29/2012

17/2013/CTN/CS-SASEN

DEVOLUCIÓN DE SALDOS A FAVOR. QUÉ TIPO DE INFORMACIÓN O DOCUMENTACIÓN PUEDE REQUERIRSE POR LA AUTORIDAD FISCAL.

El artículo 22 del Código Fiscal de la Federación (CFF) regula el procedimiento para la solicitud de devolución de saldos a favor, así como la facultad de la autoridad para requerir en dos

CIRCULAR INFORMATIVA No. 070

CIR_GJN_CFT_070.13

ocasiones datos, informes o documentos relacionados con la devolución de que se trate, cuando la información aportada por el contribuyente no resulte suficiente. En tales circunstancias, a juicio de esta Procuraduría, para determinar la procedencia de la solicitud de devolución, la autoridad fiscal, Página 21 de 38 en aras de respetar los derechos del contribuyente, debe considerar que únicamente se encuentra facultada para requerir información y documentación que deba encontrarse en posesión del causante requerido y, que guarde relación con los extremos que deben acreditarse para la procedencia de la solicitud de que se trate, sin que pueda exigirse la aportación de elementos ajenos que por ley no esté obligado a conocer el contribuyente o que inclusive, no sean atinentes para la tramitación respectiva.

Criterio sustentado en:

Consulta número 55-II-B/2012

20/2013/CTN/CS-SASEN

CADUCIDAD DE FACULTADES EN OPERACIONES DE COMERCIO EXTERIOR. CÓMPUTO DEL PLAZO CONFORME AL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

Conforme al artículo 67, fracción III, de dicho ordenamiento, el plazo de caducidad de las facultades de comprobación de las autoridades fiscales se cuenta a partir del día siguiente a aquél en que se considera que se cometió la infracción a las disposiciones fiscales por parte del importador, por lo cual resulta correcto que la autoridad fiscal inicie el cómputo del plazo de la caducidad desde el día hábil siguiente a aquél en que surta efectos la notificación al contribuyente del oficio que canceló el programa de fomento PITEX por el que se autorizaba la importación temporal de mercancías, pues a partir de ese momento el contribuyente tendrá la obligación de retornar la mercancía.

Criterio sustentado en:

Consulta número 61-II-B/2012

25/2013/CTN/CS-SASEN

VERIFICACIÓN DE ORIGEN DE MERCANCÍAS EN MATERIA ADUANERA. DEBE OTORGARSE GARANTÍA DE AUDIENCIA AL IMPORTADOR EN ESE PROCEDIMIENTO.

En el artículo 14 constitucional se establece que cualquier persona debe gozar de la garantía de audiencia para poder defender sus intereses respecto de aquellos actos que afecten o potencialmente transgredan sus esferas jurídica y económica. En ese contexto, si la autoridad fiscal lleva a cabo los procedimientos de verificación de origen de mercancías directamente con el productor o exportador en el extranjero, sin haber notificado al importador del referido procedimiento, esa omisión causará una afectación al derecho a ser oído y vencido, transgrediéndose, por tanto, la garantía de audiencia de los particulares y teniendo como efecto que el importador no pueda acreditar que la mercancía es originaria de la zona del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y, por tanto, se niegue el trato arancelario preferencial de mercancías importadas. A juicio de esta Procuraduría, al no tener conocimiento de que la autoridad está llevando a cabo un procedimiento de verificación de origen de mercancías importadas con su proveedor o exportador en el extranjero, no se observa garantía, violentándose el derecho con el que debe contar el importador a ser oído, a fin de poder manifestar lo que a su derecho convenga.

Criterio sustentado en:

CIRCULAR INFORMATIVA No. 070

CIR_GJN_CFT_070.13

Recomendación Sistémica DGAS/RS/002/2012

26/2013/CTN/CS-SASEN

VERIFICACIÓN DE ORIGEN DE MERCANCIAS EN MATERIA ADUANERA. EL IMPORTADOR TIENE INTERÉS JURÍDICO EN ESE PROCEDIMIENTO.

Si como consecuencia del procedimiento de verificación de origen de mercancías, se determina que éstas no son originarias de la zona de libre comercio y, por tanto, que se les debe negar el trato arancelario preferencial de mercancías importadas, entonces debe estimarse que dicha cuestión afecta sin duda la esfera jurídica y patrimonial del importador ubicado en territorio nacional, por ser éste quien finalmente tendrá que cubrir los créditos fiscales que se liquiden tras la negativa del trato arancelario preferencial. En este contexto, para esta Procuraduría, debe reconocerse que el importador goza de un interés jurídico, e inclusive legítimos, para participar en el procedimiento de verificación de origen, pues es evidente, por un lado, que es al importador a quien afecta el procedimiento de verificación y, por el otro, que a la propia autoridad le interesa la participación del importador, pues cuenta con información que le permitirá conocer la verdad real y jurídica sobre el origen de las mercancías.

Criterio sustentado en:

Recomendación Sistémica DGAS/RS/002/2012

Subprocuraduría de Protección de los Derechos de los Contribuyentes

11/2013/CTN/CS-SPDC

VALOR AGREGADO. SUPUESTOS EN QUE PROCEDE LA APLICACIÓN DE LA TASA VIGENTE EN LA REGIÓN FRONTERIZA.

El artículo 2 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, establece dos condiciones para que a la enajenación de bienes o prestación de servicios le sea aplicable la tasa del 11%: i) que el enajenante o prestador de servicios sea residente de la región fronteriza y, ii) que la entrega material de los bienes o la prestación de los servicios contratados se realice en la misma región fronteriza; por lo que la falta de alguna de las condiciones establecidas da como resultado la aplicación de la tasa general del IVA, al 16%. Sin embargo, ni en el citado precepto, ni en algún otro de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, se establece como requisito adicional para la aplicación de la tasa diferenciada que el sujeto del impuesto, esto es, el enajenante o prestador del servicio, adquiera a su vez los bienes o servicios que enajena o presta en la zona fronteriza, de un proveedor que también tenga forzosamente su domicilio en la citada zona. Esto es, independientemente del domicilio fiscal del proveedor del contribuyente, lo que resultaría relevante para la exclusión de la tasa preferencial de la región fronteriza y la aplicación, en cambio de la tasa general, es que los bienes o servicios se entregaran fuera de la misma.

Criterio sustentado en:

Recomendación 27/2012 clic aquí

Consulta número 55-II-B/2012



CIRCULAR INFORMATIVA No. 070

CIR_GJN_CFT_070.13

Lo anterior se hace de su conocimiento con la finalidad de que la información brindada sea de utilidad en sus actividades, cualquier duda o comentario al respecto quedamos a sus órdenes en la Gerencia Jurídica Normativa de esta Confederación.

Atentamente

Gerencia Jurídica Normativa
CLAA

carmen.borgonio@claa.org.mx

benito.nava@claa.org.mx

cristian.flores@claa.org.mx