

QUE REFORMA LOS PÁRRAFOS PRIMERO, TERCERO Y QUINTO DEL ARTÍCULO 69 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, RECIBIDA DEL DIPUTADO CAROL ANTONIO ALTAMIRANO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 31 DE JULIO DE 2013

Carol Antonio Altamirano, integrante de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión y del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración del pleno de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

Como es del todo conocido, recién nos hemos enterado a través de los medios de comunicación respecto de la condonación de un crédito fiscal a una empresa por 3 mil 334 mil millones de pesos. Dicha condonación generó la indignación generalizada de los contribuyentes y de este Congreso de la Unión.

Sobre el particular, el Servicio de Administración Tributaria puso de manifiesto no sólo la desinformación imperante en el Congreso, –pues dicho programa de condonaciones encuentra su fundamento en el artículo tercero transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para 2013 y en la primera resolución de modificaciones a la resolución Miscelánea Fiscal para 2013, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de febrero pasado–, sino también la imposibilidad de dicho órgano para atender a los requerimientos de información realizados por el Congreso, en razón del llamado “secreto fiscal” previsto en el artículo 69 del Código Fiscal de la Federación.

Este caso pone de manifiesto la necesidad de revisar la figura del “secreto fiscal”, toda vez que existe una clara asimetría en dicha figura, ya que, por un lado, existe “secreto fiscal” del contribuyente al que se condona un crédito fiscal frente a los contribuyentes que tenemos que pagar contribuciones para financiar el gasto público que se verá afectado por dicha disminución en los ingresos públicos, mientras que, por el otro lado, no existe tal secrecía respecto a los accionistas propietarios de las empresas beneficiadas por la condonación.

Así, la existencia de tales condonaciones fue del conocimiento del público contribuyente a través de los medios de comunicación, a partir de las revelaciones que dicha empresa tuvo que realizar a sus inversionistas en la Bolsa Mexicana de Valores.

A pesar de la evolución y desarrollo que ha tenido el marco jurídico en materia de transparencia y acceso a la información en México en la última década, la gestión de las autoridades hacendarias, y en particular del Servicio de Administración Tributaria, continúan siendo opacas.

La razón es una concepción demasiado holgada de lo que debe considerarse como “secreto fiscal”. Sin embargo, en una sociedad democrática, las autoridades deben regirse por la

presunción de que toda información en poder del gobierno es de carácter público y únicamente podrá ser reservada de manera excepcional por razones de interés público.

Es así que una vez queda de manifiesto que somos los contribuyentes personas físicas; y los pequeños empresarios que generan la mayoría de los empleos, quienes cargamos con el financiamiento del gasto público mediante el pago de impuestos, mientras que unos cuantos empresarios se enriquecen ostensiblemente.

Por esta razón, consideramos indispensable reformular el llamado “secreto fiscal” previsto en el artículo 69 del Código Fiscal de la Federación para transparentar cualquier situación que pudiera impactar los ingresos y el gasto públicos, circunscribiéndolo exclusivamente a las personas morales.

Tratar de definir los límites y alcances del “secreto fiscal” no es una tarea fácil, puesto que la determinación de los elementos que lo integran no forma parte de la voluntad del individuo, sino de las obligaciones tributarias previstas en la ley y en el ejercicio de las potestades de la autoridad tributaria. En este sentido, el contribuyente se ve compelido a entregar información personal que la ley y la autoridad consideran de relevancia tributaria.

Al respecto, Ariel Wolfsohn y Carla Schuster dicen que la razón de existencia del “secreto fiscal” radica en la protección de los intereses del sujeto sobre el que se proyecta la trascendencia de las informaciones brindadas, de forma que éste encuentre la garantía de que las informaciones que sobre él se han facilitado a la Administración Pública, sean utilizadas exclusivamente para los fines para los cuales fue solicitada, y que el ámbito de intimidad quede restringido en aras a su armonización con otros derechos e intereses protegidos.

Por supuesto que compartimos lo expuesto por los autores citados, en relación a la protección de la información personalísima y sensible del sujeto pasivo de la relación tributaria, pero el “secreto fiscal” no puede ser entendido sólo como una faceta del derecho a la intimidad, con vinculación directa con la libertad individual constituida por los sentimientos, hábitos y costumbres, las relaciones familiares, la situación económica, las creencias religiosas, la salud mental y física y, en suma, las acciones, hechos o datos que, teniendo en cuenta las formas de vida aceptadas por la comunidad están reservadas al propio individuo y cuyo conocimiento y divulgación por extraños significan una amenaza real o potencial a la intimidad.

Mucho menos, tratándose de las personas morales o jurídicas, y de las personas físicas con actividad empresarial, donde no es claro sostener en forma estricta que se esté protegiendo su derecho a la intimidad, sí bien reconocemos la necesidad de proteger un ámbito privativo de la persona jurídica, dado por determinados datos que la entidad tiene derecho a no divulgar a terceros, como son los secretos comerciales, las estrategias de comercialización, etcétera.

De otra parte, también debemos preguntarnos qué es lo que específicamente se encuentra resguardado por las reservas en la información pública previstas en el artículo 6o., segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

“Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la federación, los estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

En este sentido, dicho dispositivo ordena al legislador determinar la información relativa a la vida privada y los datos personales que serán protegidos y cuáles no. Para tal efecto, el artículo 14, fracción II, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, establece como información reservada, entre otras, la relacionada con el “secreto fiscal”. Y el diverso artículo 18 prevé como confidenciales los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión. Sin embargo, el Código Fiscal de la Federación no distingue entre los datos o información personal y la información pública, como si lo hace la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Así, este último ordenamiento clasifica al secreto fiscal dentro de la información reservada (información pública), pero no dentro de la información confidencial (datos personales).

Asimismo, el “secreto fiscal” regulado en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se clasifica como “información reservada”, pero sólo mientras las resoluciones no causen estado.

El mismo artículo 14 de la Ley de Transparencia establece la reserva temporal de la información, pero de ninguna manera prevé una reserva indefinida de la información.

En este sentido, la voluntad del titular de la información secreta no es absoluta para impedir que su contenido sea difundido, sino que es relativa y debe concurrir un interés razonablemente ponderable, el cual se desprende de la naturaleza misma del acto u hecho que se oculta. Así, el secreto como tal, no se encuentra establecido en ninguna parte de la Constitución mexicana.

En este sentido, la transparencia y acceso a la información tributaria opera en dos direcciones: de los contribuyentes hacia la autoridad hacendaria y de ésta hacia los contribuyentes. La primera se confecciona sobre la obligación constitucional de los contribuyentes de otorgar pleno acceso a la autoridad sobre sus finanzas y contribuciones, y el segundo sobre la información que detentan las administraciones tributarias sobre los contribuyentes.

Por su parte, el “secreto fiscal” se encuentra regulado en el multicitado artículo 69 del Código Fiscal de la Federación al establecer de forma expresa la absoluta reserva de los datos obtenidos por suministro o captación por parte del personal oficial que intervenga en los procedimientos para la determinación y pago de contribuciones, en relación con el artículo 2o, fracción VII de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente, que establece como tal el carácter reservado de los datos e informes o antecedentes que de ellos conozcan los servidores públicos de la administración tributaria.

Al efecto, el artículo 69 del Código Fiscal de la Federación establece lo siguiente:

“El personal oficial que intervenga en los diversos trámites relativos a la aplicación de las disposiciones tributarias estará obligado a guardar absoluta reserva en lo concerniente a las declaraciones y datos suministrados por los contribuyentes o por terceros con ellos relacionados, así como los obtenidos en el ejercicio de las facultades de comprobación.

...

Solo por acuerdo expreso del Secretario de Hacienda y Crédito Público se podrán publicar los siguientes datos por grupos de contribuyentes: nombre, domicilio, actividad, ingreso total, utilidad fiscal o valor de sus actos o actividades y contribuciones acreditables o pagadas.

Es así que, en directa contravención con el artículo 6º de la Constitución, el artículo 69 del Código Fiscal de la Federación establece una regla general para reservar toda la información en posesión de las autoridades que intervienen en trámites fiscales, la cual admite ciertas excepciones.

Asimismo, la figura del “secreto fiscal” es tan asimétrica que el propio artículo 69 dispone que dicha reserva no comprenderá la información relativa a los créditos fiscales firmes de los contribuyentes, que las autoridades fiscales proporcionen a las sociedades de información crediticia.

Otro desafortunado factor, es que en nuestro país la información sobre los ingresos públicos no tiene el mismo nivel de escrutinio y fiscalización que hemos desarrollado para el gasto público, a pesar de que los problemas de la recaudación son los problemas que más impactan en la capacidad de gasto del propio Estado para cumplir con sus obligaciones y asegurar que todos los mexicanos, incluidos los contribuyentes, tengan acceso a sus derechos.

Sobre esta cuestión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación mostró en sus orígenes una cierta flexibilidad en cuanto a la extensión del “secreto fiscal”, considerando que las informaciones no resultaban secretas por ser tales, sino en cuanto revelaren secretos de terceros, reconociendo asimismo el derecho de los contribuyentes a ofrecer sus propias informaciones, ya que la reserva estaba establecida en beneficio de ellos.

La evolución jurisprudencial fue acentuando el rigorismo de la prohibición y extendiéndola, aún a datos que no guardaban vinculación con la situación patrimonial o de negocios del contribuyente hasta abarcar todo tipo de constancias administrativas obrantes en la Secretaría; así en el Amparo en Revisión 699/2011 estableció la “Constitucionalidad del secreto fiscal”, señalando que: “De una interpretación literal del artículo 69 del Código Fiscal, se desprende que el secreto fiscal comprende la obligación a cargo de las autoridades tributarias, de guardar reserva absoluta en relación con toda la información suministrada por los contribuyentes o captada por ellas en uso de sus facultades de comprobación.

No obstante lo anterior, el desarrollo legislativo y jurisprudencial del derecho de acceso a la información que ha tenido lugar en años recientes obliga a entender de forma más restrictiva el secreto fiscal, de tal manera que sólo incluya una parte de la información tributaria que está en posesión de las autoridades hacendarias.

En el 2007, el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2005 de la Auditoría Superior de la Federación señaló que no existe un límite para la determinación de los créditos fiscales cancelados y condonados, particularmente porque el monto de los créditos fiscales cancelados en ese año ascendió a 73,960.4 millones de pesos.

Incluso, en diciembre de 2010, el IFAI interpuso amparo indirecto en contra de la negativa del SAT de brindar la información requerida sobre los montos, fechas de cancelación y motivos por los cuales fueron cancelados diversos créditos fiscales durante 2007, asunto que en principio, fue resuelto favorablemente por el Juzgado Quinto de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región del Distrito Federal, en 2011, señalando que el SAT realiza una interpretación desafortunada del “secreto fiscal”, pues dar a conocer datos sobre los nombres, cantidades y motivos relacionados con la cancelación de créditos fiscales, no perjudica el interés público, sino que por el contrario, va acorde con éste.

Derivado de lo anterior, el SAT interpuso recurso de revisión, caso que fue remitido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolviendo que el artículo 69 y la expresión de “absoluta reserva” que contiene puede ser aplicado de forma inconstitucional por las autoridades hacendarias, o incluso podría considerarse que contraviene directamente el artículo 6o. constitucional, porque:

I. Restringe indebidamente el derecho al acceso a la información.

II. Viola el principio de máxima divulgación previsto en el artículo 6º constitucional, mismo que dispone que la información únicamente podrá reservarse bajo un régimen restringido de excepciones.

III. Establece una reserva arbitraria que no obedece a criterios de interés público.

IV. La reserva general aplicable a toda la información en posesión del personal encargado de trámites tributarios obstaculiza el derecho de acceso a la información de forma particular al no permitir que el ciudadano verifique que se cumplen con los principios de equidad y proporcionalidad tributaria.

V. No establece límite alguno basado en la temporalidad.

VI. Viola el principio de máxima publicidad, pues claramente restringe el derecho al acceso a la información en lugar de ampliarlo. Adicionalmente, esta restricción es artificial.

VII. Establece de manera genérica que la información es reservada en función de los sujetos que la detentan y no en función de la naturaleza pública de dicha información.

Por lo expuesto, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, se presenta ante esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman los párrafos primero, tercero y quinto del artículo 69 del Código Fiscal de la Federación

Único. Se reforman los párrafos primero, tercero y quinto del artículo 69 del Código Fiscal de la Federación, para quedar como sigue:

Artículo 69. El personal oficial que intervenga en los diversos trámites relativos a la aplicación de las disposiciones tributarias estará obligado a guardar reserva en lo concerniente a las declaraciones y datos personales suministrados por los contribuyentes personas físicas o por terceros con ellos relacionados, así como los obtenidos en el ejercicio de las facultades de comprobación, en términos de lo dispuesto por la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares. Dicha reserva no comprenderá los casos que señalen las leyes fiscales y aquellos en que deban suministrarse datos a los funcionarios encargados de la administración y de la defensa de los intereses fiscales federales, a las autoridades judiciales en procesos del orden penal o a los Tribunales competentes que conozcan de pensiones alimenticias o en el supuesto previsto en el artículo 63 de este Código. **Dicha reserva tampoco comprenderá la información** que se proporcione para efectos de la notificación por terceros a que se refiere el último párrafo del artículo 134 de este Código, ni la que se proporcione a un contribuyente para verificar la información contenida en los comprobantes fiscales que se pretenda deducir o acreditar, expedidos a su nombre en los términos de este ordenamiento.

...

...La información que deba suministrarse en los términos de este artículo, sólo deberá utilizarse para los fines que dieron origen a la solicitud de información.

...

Solo se podrán publicar los siguientes datos por grupos de contribuyentes: **localidad**, actividad, ingreso total, utilidad fiscal o valor de sus actos o actividades y contribuciones acreditables o pagadas.

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en la sede de la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, a 31 de julio de 2013

Diputado Carol Antonio Altamirano (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público. Julio 31 de 2013.)