

**EXPEDIENTE: 3-V-B/2013**

**ASUNTO:** *“Imposibilidad de diversos contribuyentes —Centros Cambiarios, Trasmisores de Dinero, Sociedades Financieras de Objeto Múltiple (SOFOM)— para realizar el pago de sus contribuciones.”*

México, D.F., 10 de marzo de 2014.

#### **ANÁLISIS SISTÉMICO 4/2014 CON REQUERIMIENTO DE INFORME**

**Imposibilidad de algunos contribuyentes, personas morales —Centros Cambiarios, Trasmisores de Dinero, Sociedades Financieras de Objeto Múltiple (SOFOM)— para cumplir sus obligaciones y realizar el pago de sus contribuciones mediante transferencia electrónica, toda vez que las instituciones del sector financiero (Bancos) no les permiten aperturar cuentas, o bien, cuando se las han aperturado posteriormente se las cancelan.**

#### **ANTECEDENTES**

**Esta Procuraduría de la Defensa del Contribuyente** se encuentra facultada para proteger y defender los derechos de los contribuyentes, así como investigar e identificar problemas de carácter sistémico que ocasionen perjuicios a los mismos, con el objeto de proponer a la autoridad fiscal federal correspondiente, las sugerencias, recomendaciones y medidas preventivas y correctivas que en su opinión como defensor no jurisdiccional de derechos procedan; de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1º, párrafos primero, segundo y tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 18-B del Código Fiscal de la Federación; 1º, 5º, fracción XI y demás relativos de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de septiembre de 2006; 72, 73, 75, 76 y demás relativos de los Lineamientos que regulan el ejercicio de las atribuciones sustantivas de la Procuraduría de

la Defensa del Contribuyente, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 30 de agosto de 2011; así como 5º, apartado B, fracción I y 25, fracciones I, III, X, XXII, XXV y XXVI del Estatuto Orgánico de este Organismo, publicado el 3 de abril de 2013, en dicho medio oficial; todos interpretados armónicamente.

## ANÁLISIS

### I. PLANTEAMIENTO DE LA PROBLEMÁTICA.

Esta Procuraduría de la Defensa del Contribuyente en el ejercicio de sus atribuciones detectó que los contribuyentes Centros Cambiarios, Transmisores de Dinero y las Sociedades Financieras de Objeto Múltiple (SOFOM), se han enfrentado a la negativa, por parte de las instituciones del sector financiero (bancos), para aperturarles cuentas bancarias, o bien, en caso de que ya cuenten con alguna, posteriormente se las cancelan en atención, aparentemente, de sus lineamientos de operación.

Derivado de lo anterior y ante la imposibilidad de tener cuentas bancarias, este sector de contribuyentes se encuentra impedido para cumplir a cabalidad con sus obligaciones fiscales, específicamente las relativas al pago de contribuciones a través de transferencia electrónica, sin descartar la afectación material que puede derivarse por la erogación de gastos deducibles, ya que de acuerdo con la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente, para que una deducción sea procedente deberá estar amparada con pagos efectuados mediante transferencia electrónica de fondos desde cuentas abiertas a nombre del contribuyente, cheque nominativo de la cuenta del contribuyente, tarjeta de crédito, de débito, de servicios, o los denominados monederos electrónicos autorizados por el Servicio de Administración Tributaria (SAT).

A fin de atender la problemática descrita, este Organismo Defensor de los Derechos de los Contribuyentes inició el procedimiento de investigación sistémica, llevándose a cabo una serie de acciones, destacando por su importancia las siguientes:

- Reuniones de trabajo entre la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, representantes de Centros Cambiarios, Transmisores de Dinero y servidores públicos del SAT.

- Reuniones de trabajo entre funcionarios de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) y servidores públicos de esta Procuraduría, en las cuales la CNBV reconoció la problemática que enfrentan los Centros Cambiarios y las SOFOMES a quienes las instituciones bancarias les niegan la apertura de cuentas bancarias.
- Actas de hechos<sup>1</sup> en las que la Delegación de Chihuahua de esta Procuraduría, da fe de que distintas instituciones bancarias de Ciudad Juárez, Chihuahua, no aperturan cuenta bancaria alguna a los centros cambiarios constituidos en sociedad anónima, provocándoles la imposibilidad material para el pago de sus contribuciones federales mediante línea de captura en el portal bancario.
- Se recibió el oficio PRODECON/SADC/DGOAC/003/2014, de 8 de enero de 2014, mediante el cual el Director General de Orientación y Asesoría al Contribuyente envió copia del documento signado por la Presidenta del Consejo de una contribuyente persona moral constituida como SOFOM, a través de la cual se queja de la cancelación de sus cuentas bancarias.

## II. CONSIDERACIONES.

El séptimo párrafo del artículo 20 del Código Fiscal de la Federación<sup>2</sup> (CFF), señala los

1 Acta de fe de hechos de 4 de julio de 2013, en la que se hace constan que las instituciones bancarias de Ciudad Juárez Chihuahua Scotiabank Inverlat, Santander Serfin, HSBC y Banregio, no aperturan cuentas bancarias a los integrantes de centros cambiarios, por las razones que en la misma se detallan.

<sup>2</sup> "Artículo 20.- Las contribuciones y sus accesorios se causarán y pagarán en moneda nacional. Los pagos que deban efectuarse en el extranjero se podrán realizar en la moneda del país de que se trate.

[...]

Se aceptará como medio de pago de las contribuciones y aprovechamientos, los cheques del mismo banco en que se efectúe el pago, la transferencia electrónica de fondos a favor de la Tesorería de la Federación, así como las tarjetas de crédito y débito, de conformidad con las reglas de carácter general que expida el Servicio de Administración Tributaria. Los contribuyentes personas físicas que realicen actividades empresariales y que en el ejercicio inmediato anterior hubiesen obtenido ingresos inferiores a \$1,750,000.00, así como las personas físicas que no realicen actividades empresariales y que hubiesen obtenido en dicho ejercicio ingresos inferiores a \$300,000.00, efectuarán el pago de sus contribuciones en efectivo, transferencia electrónica de fondos a favor de la Tesorería de la Federación, tarjetas de crédito y débito o cheques personales del mismo banco, siempre que en este último caso, se cumplan las condiciones que al efecto establezca el Reglamento de este Código. Se entiende por transferencia electrónica de fondos, el pago de las contribuciones que por instrucción de los contribuyentes, a

medios aceptados para el pago de las contribuciones y aprovechamientos, estableciendo para tal efecto que se podrán realizar dichos pagos a través de los cheques del mismo banco en que se efectúe el pago, la transferencia electrónica de fondos a favor de la Tesorería de la Federación, así como de las tarjetas de crédito y débito —de conformidad con las reglas de carácter general que emita el SAT—, contemplándose en dicho precepto, el pago en efectivo únicamente para las personas físicas que cumplan con el margen de ingresos y condiciones que en el mismo se señalan.

Por su parte, la Regla II.2.6.5.1 de la Resolución Miscelánea Fiscal (RMF)<sup>3</sup> para 2014, señala que las personas físicas y las morales realizarán los pagos provisionales, definitivos o del ejercicio del ISR, IVA o IEPS, así como retenciones, por medio de transferencia electrónica de fondos mediante pago con línea de captura vía Internet, en la página de las instituciones de crédito autorizadas.

De conformidad con las disposiciones fiscales señaladas en los párrafos que anteceden, únicamente algunos contribuyentes -personas físicas- pueden efectuar el pago de sus contribuciones en efectivo, en cambio, todas las personas morales deberán cumplir con dicha obligación a través de transferencia electrónica.

En virtud de lo anterior, y considerando que los Centros Cambiarios, Transmisores de Dinero y las SOFOM deben constituirse como sociedades anónimas para poder registrarse

---

través de la afectación de fondos de su cuenta bancaria a favor de la Tesorería de la Federación, se realiza por las instituciones de crédito, en forma electrónica”.

<sup>3</sup> **“Procedimiento para presentar declaraciones de pagos provisionales, definitivos y del ejercicio de impuestos mediante transferencia electrónica de fondos.**

**II.2.6.5.1.** Para los efectos de los **artículos 20, séptimo párrafo y 31, primer párrafo del CFF** y 53 de su Reglamento, las personas físicas y morales realizarán la **presentación de los pagos provisionales, definitivos y del ejercicio del ISR, IVA o IEPS**, así como retenciones, por medio de la página de Internet del SAT, de conformidad con el procedimiento siguiente:

[...]

V. [...]

Cuando exista **cantidad** a pagar, por cualquiera de las obligaciones fiscales manifestadas, el acuse de recibo electrónico, incluirá el importe total a pagar y la línea de captura a través de la cual se efectuará el pago, así como la fecha de vigencia de la línea de captura.

**VI.** El **importe total a pagar señalado en la fracción anterior, deberá cubrirse por transferencia electrónica de fondos mediante pago con línea de captura vía Internet, en la página de Internet de las instituciones de crédito autorizadas a que se refiere el Anexo 4, rubro D.**

**Las instituciones de crédito autorizadas enviarán a los contribuyentes, por la misma vía, el ‘Recibo Bancario de Pago de Contribuciones Federales’ generado por éstas.**

[...]”

ante la CNBV para realizar sus actividades, ello de conformidad con lo establecido en los artículos 81-A, 81-B, 87-B y 95-Bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, es incuestionable que se encuentran constituidos como personas morales; sin embargo, de las reuniones en las que ha participado esta Procuraduría se advierte que estas personas morales no pueden cumplir con sus obligaciones en materia fiscal (pago de contribuciones) y no pueden además -de acuerdo con la normatividad antes citada- hacerlo a través del pago en efectivo.

Asimismo, los integrantes de los Centros Cambiarios y Trasmisores de Dinero han manifestado a este Organismo público su intención de cumplir con sus obligaciones tributarias a través de un medio idóneo. En efecto, de las constancias que obran en el expediente en que se actúa, se puede advertir que este sector de contribuyentes ha intentado cumplir con sus obligaciones de pago de contribuciones fiscales a través de distintos medios, enfrentándose a diversos obstáculos tales como:

- Han aperturado cuentas bancarias a nombre de personas físicas que son integrantes de los Centros Cambiarios; sin embargo, la persona física ha sido sujeta a fiscalizaciones por parte de la autoridad tributaria en virtud de los depósitos y/o movimientos realizados en su cuenta bancaria, pues la autoridad presume la obtención de ingresos por parte de la persona física.
- La determinación de créditos fiscales por parte de la autoridad fiscal a la persona física de cuya cuenta bancaria se hacen los pagos de impuestos por cuenta de la persona moral que se encuentra impedida de hacerlo.
- Manifiestan que cuando logran aperturar la cuenta, posteriormente se las cancela la institución bancaria con el argumento de que las operaciones que realizan son vulnerables.
- Han consignado el pago ante Juzgados de Distrito en Materia Civil; sin embargo, como se desprende del oficio número 700-34-00-00-00-2012-5085, emitido por la Administración Local de Servicios al Contribuyente del Norte del Distrito Federal,

---

(Énfasis añadido)

—a través del cual rinde su informe de queja ante este Organismo Defensor de los derechos de los contribuyentes— ni la Administración General de Servicios al Contribuyente, ni las Administraciones Locales de Servicios al Contribuyente, se encuentran facultadas para recibir el pago de contribuciones mediante los billetes de depósitos a través de los cuales la contribuyente quejosa intentó garantizar el pago de las declaraciones provisionales a su cargo, señalando inclusive en dicho informe que **actualmente las disposiciones fiscales no prevén la posibilidad para que los contribuyentes enteren el monto de las contribuciones a su cargo, a través de medios alternos a los previstos en el artículo 20 del CFF.**

Conforme a lo anterior, se hace irrefutable la afectación que sufre este sector de contribuyentes en su esfera jurídica y económica, ya que independientemente de que sea su intención cumplir con sus pagos de contribuciones, se encuentran imposibilitados para hacerlo en virtud de **que no disponen de una cuenta bancaria** para efectuar la transferencia a que se refieren el artículo 20 del CFF, así como la Regla II.2.6.5.1 de la RMF para 2014, ni de algún medio alternativo para hacerlo.

En este sentido, no pasa desapercibido para esta Procuraduría lo dispuesto por el artículo 2º de la Ley del Servicio de Administración Tributaria<sup>4</sup> que establece que dicho Órgano desconcentrado tiene la responsabilidad de facilitar e incentivar el cumplimiento voluntario de la legislación fiscal y aduanera.

Lo anterior, se robustece con lo que establecen las fracciones XII, XIII, XVI y XVIII del artículo 7º del mismo dispositivo legal<sup>5</sup>, que facultan al SAT para allegarse de la

---

<sup>4</sup> “Artículo 2o. El Servicio de Administración Tributaria tiene la responsabilidad de aplicar la legislación fiscal y aduanera con el fin de que las personas físicas y morales contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público, de fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias y aduaneras, **de facilitar e incentivar el cumplimiento voluntario de dichas disposiciones**, y de generar y proporcionar la información necesaria para el diseño y la evaluación de la política tributaria.”

[...]

(Énfasis añadido)

<sup>5</sup> “Artículo 7o. El Servicio de Administración Tributaria tendrá las atribuciones siguientes:

[...]

**XII. Allegarse la información necesaria para** determinar el origen de los ingresos de los contribuyentes y, en su caso, **el cumplimiento correcto de sus obligaciones fiscales.**

**XIII.** Proponer, para aprobación superior, la política de administración tributaria y aduanera, y ejecutar las acciones para su aplicación. **Se entenderá como política de administración tributaria** y aduanera el conjunto de acciones dirigidas a recaudar eficientemente las contribuciones federales y los aprovechamientos que la legislación fiscal establece, así como combatir la

información necesaria de los contribuyentes para determinar el correcto cumplimiento de sus obligaciones fiscales, proponiendo una política de administración tributaria —la cual radica, entre otras situaciones, en establecer el conjunto de acciones destinadas a facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones de los causantes—, publicando para tal efecto reglas de carácter general necesarias para el ejercicio eficaz de sus facultades, otorgando dicho precepto la potestad para que el SAT pueda realizar aquellas gestiones necesarias para la correcta aplicación de las leyes.

Por su parte, la fracción IX del artículo 9º del Reglamento Interior del SAT<sup>6</sup>, concede a las Administraciones Generales de dicho Órgano Desconcentrado, la facultad para proponer a la unidad administrativa competente, la emisión o modificación de las disposiciones de carácter general emitidas por el SAT.

A mayor abundamiento, el artículo 4º de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente<sup>7</sup> señala expresamente que los servidores públicos de la administración tributaria facilitarán en todo momento al contribuyente el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones, en la forma en que resulte menos gravosa para éstos, situaciones que no acontecen en el presente caso, toda vez que las autoridades fiscales desconocen las condiciones reales que viven los Centros Cambiarios, Transmisores de Dinero y las SOFOM

---

evasión y elusión fiscales, ampliar la base de contribuyentes y **facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones de los contribuyentes.**

[...]

**XVI. Emitir las disposiciones de carácter general necesarias para el ejercicio eficaz de sus facultades, así como para la aplicación de las leyes,** tratados y disposiciones que con base en ellas se expidan.

[...]

**XVIII. Las demás que sean necesarias para llevar a cabo las previstas en esta Ley, su reglamento interior y demás disposiciones jurídicas aplicables”.**

**(Énfasis añadido)**

<sup>6</sup> **“Artículo 9.-** Los Administradores Generales, además de las facultades que les confiere este Reglamento, tendrán las siguientes:

[...]

IX.- Proponer a la unidad administrativa competente del Servicio de Administración Tributaria, la emisión o modificación de disposiciones de carácter general que deba emitir dicho órgano desconcentrado.

[...]”

<sup>7</sup> **“Artículo 4o.-** Los servidores públicos de la administración tributaria **facilitarán en todo momento al contribuyente el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.**

Las actuaciones de las autoridades fiscales que requieran la intervención de los contribuyentes deberán de llevarse a cabo en la **forma que resulte menos gravosa para éstos, siempre que ello no perjudique el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.”**

**(Énfasis añadido)**

y, en consecuencia, no implementan un mecanismo que permita a dichos sectores de contribuyentes efectuar el pago de sus contribuciones.

En virtud de lo anterior, se estima adecuado que las autoridades fiscales -en el desarrollo de sus actuaciones- atiendan a los criterios de mejores prácticas emitidos por este *Ombudsman* fiscal, especialmente el Criterio Sustantivo 42/2013/CTN/CS-SASEN<sup>8</sup>, el cual medularmente establece que una sana práctica de la administración tributaria frente a los contribuyentes, es la de responder positiva y eficazmente a las demandas de los ciudadanos.

Es por lo anterior, que esta Procuraduría protectora de los derechos de los pagadores de impuestos advierte que los mecanismos de pago de contribuciones establecidos en el artículo 20 del CFF, en relación con la multicitada Regla II.2.6.5.1 de la RMF para 2014, resultan insuficientes al no reconocer la realidad de operación de algunos sectores de contribuyentes que requieren de un mecanismo especial y alternativo para efectuar el pago de sus contribuciones, como en el caso de los Centros Cambiarios, Transmisores de Dinero y las SOFOM que hoy en día **no pueden aperturar cuentas bancarias a su nombre, o con las que cuentan son canceladas unilateralmente por las instituciones financieras**, lo que trae como consecuencia que no puedan efectuar el pago de sus impuestos vía transferencia electrónica, así como realizar el pago de los gastos que, en términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta, son indispensables para la realización de sus objetos sociales.

De esta manera, esta Procuraduría de la Defensa del Contribuyente considera que la autoridad en ejercicio de sus funciones y facultades debe contemplar un mecanismo para que estos sectores de contribuyentes —inclusive analizar si otro sector pudiera encontrarse en situaciones similares de imposibilidad para cumplir con su obligación de pago a través de transferencias bancarias—, se encuentren en condiciones de realizar su

---

<sup>8</sup> “DERECHOS DE LOS CONTRIBUYENTES. LAS MEJORES PRÁCTICAS SE MATERIALIZAN CUANDO LAS AUTORIDADES INTERVIENEN PARA EVITAR ERRORES REITERADOS. Una sana práctica de la administración tributaria frente a los contribuyentes, consciente de los derechos de éstos, es la de responder positiva y eficazmente a las demandas de los ciudadanos. Así, una autoridad comprometida con los derechos de los contribuyentes no debe limitarse pasivamente a observar y dejar pasar las posibles irregularidades que puede cometer el contribuyente al momento de pretender dar cumplimiento a sus obligaciones fiscales, sino que debe orientar, señalar las prácticas que estime equivocadas e, inclusive, intervenir activamente para evitar la reiteración de errores por parte de los sujetos obligados; pues si bien es cierto que la ignorancia de la ley no exime de su cumplimiento, también lo es que a las autoridades fiscales les importa primordialmente el cumplimiento de la ley fiscal, y no los posibles réditos (sanciones) que genere su incumplimiento.



pago de contribuciones y cumplir a plenitud con otras obligaciones fiscales.

Por tal motivo, se deben ubicar las áreas de oportunidad o soluciones para la presente problemática, pues si la autoridad tributaria continua ignorando la realidad que viven los contribuyentes que integran los Centros Cambiarios, Transmisores de Dinero y las SOFOM —por sus características de operación, administrativas y financieras—, esto trae como consecuencia la imposibilidad de estos causantes para cumplir con la obligación de contribuir al gasto público por medio del pago de sus impuestos, afectando colateralmente al interés público toda vez que el erario, eventualmente, deja de percibir estas contribuciones.

En tal virtud, esta Procuraduría se pronuncia a favor del pago de contribuciones bajo un sistema fiscal que permita a los causantes enterar sus contribuciones de manera segura, equitativa y proporcional, a través de medios sencillos que otorguen las facilidades que se ajusten a la realidad de los contribuyentes en cuestión y que les permitan cumplir con sus obligaciones de pago —principio de comodidad—.

### OBSERVACIONES y SUGERENCIAS

Atendiendo al nuevo paradigma de protección de derechos fundamentales, la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente **sugiere** al Servicio de Administración Tributaria analizar las condiciones reales que por sus características de operación, administrativas, financieras y marco legal enfrentan los Centros Cambiarios, Transmisores de Dinero y las SOFOM, *diseñándoles y proporcionándoles un esquema de pago de contribuciones alterno* que les permitan a este tipo de contribuyentes cumplir oportunamente con el pago de sus contribuciones.

Por lo anterior, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 33, segundo párrafo y 76 de los Lineamientos que regulan el ejercicio de las atribuciones sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, notifíquese por oficio a los **Administradores Generales Jurídico y de Servicios al Contribuyente**, ambos del Servicio de Administración Tributaria el contenido del presente Análisis Sistemático, el que reviste el carácter de

Acuerdo de Calificación de la propia problemática, a efecto de que en un plazo de **treinta días naturales** -siguientes a que surta efectos su notificación- manifiesten lo que a su derecho convenga, en la inteligencia de que esta Procuraduría podrá convocar a las autoridades fiscales a una o varias mesas de trabajo para encontrar las mejores soluciones a las problemáticas observadas.

Publíquese el presente ANÁLISIS en la página oficial de esta Procuraduría.

Con fundamento en el artículo 25, fracciones I, III, X, XXII, XXV y XXVI del Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de abril de 2013, firma el Subprocurador de Análisis Sistemático y Estudios Normativos.

**Mtro. Jose Luis Figueroa Jácome**

AML/MVC/MERG/GLM