

“2015, Año del Generalísimo José María Morelos y Pavón”

ASUNTO: *“Cumplimiento de obligaciones fiscales de los Centros Cambiarios, Transmisores de Dinero y Sociedades Financieras de Objeto Múltiple (SOFOM)”*

EXPEDIENTE: 3-V-B/2013

México, D.F., 27 de febrero de 2015

RECOMENDACIÓN SISTÉMICA 01/2015

Imposibilidad de los Centros Cambiarios, Transmisores de Dinero y Sociedades Financieras de Objeto Múltiple (SOFOM) para dar cumplimiento a sus obligaciones fiscales a través de medios bancarios.

ANTECEDENTES

Esta Procuraduría de la Defensa del Contribuyente se encuentra facultada para proteger y defender los derechos de los contribuyentes en materia fiscal, así como investigar e identificar problemas de carácter sistémico que ocasionen perjuicios a los contribuyentes, con el objeto de proponer a la autoridad fiscal federal correspondiente las recomendaciones que procedan, conforme a lo dispuesto en los artículos 1, párrafos primero, segundo y tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 18-B del Código Fiscal de la Federación; 1, 5, fracción XI y 8, fracción V 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; 5, apartado A, fracción I del Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de marzo de 2014; y 66, 67, 69, 71, 72, 73 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 27 de mayo de 2014.

En tal contexto, este Organismo Defensor de los Derechos de los Contribuyentes, a fin de atender la problemática que afecta a los Centros Cambiarios, Transmisores de Dinero y Sociedades Financieras de Objeto Múltiple (SOFOM), relativa a la imposibilidad de cumplir cabalmente sus obligaciones tributarias —principalmente la relativa al pago de sus contribuciones— debido a que las instituciones financieras no les aperturan cuentas bancarias, o bien, les cancelan las que tienen activas; inició el procedimiento de análisis e investigación sistémica, dentro del cual se llevaron a cabo una serie de acciones, las cuales constan en los autos del expediente en que se actúa; destacando por su importancia las siguientes:

1. Diversas reuniones de trabajo entre esta Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (PRODECON), el Servicio de Administración Tributaria (SAT) y representantes de diversos Centros Cambiarios y Transmisores de Dinero.
2. Reuniones de trabajo entre la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y esta Procuraduría; en las cuales, la CNBV reconoció la problemática que enfrenta este grupo de contribuyentes.
3. Actas de fe de hechos de 4 de julio de 2013, asentadas por el entonces Delegado de la PRODECON en el Estado de Chihuahua, en las que se hace constar la negativa de distintas sucursales bancarias del Municipio de Ciudad Juárez para aperturar cuentas bancarias a los centros cambiarios.
4. El 10 de marzo de 2014 esta Procuraduría emitió el **ANÁLISIS SISTÉMICO 4/2014 CON REQUERIMIENTO DE INFORME “Imposibilidad de algunos contribuyentes personas morales —Centros Cambiarios, Transmisores de Dinero, Sociedades Financieras de Objeto Múltiple (SOFOM)— para cumplir con 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”,** el cual fue notificado a los Administradores Generales Jurídico y de Servicios al

Contribuyente, ambos del SAT, mediante oficios PRODECON/SASEN/119/2014 y PRODECON/SASEN/120/2014, respectivamente, ambos de 14 de marzo de 2014; otorgándoles el plazo de treinta días naturales para que rindieran su informe.

En el Análisis referido, este *Ombudsman* fiscal sugirió al SAT lo siguiente:

*“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”.*

5. Mediante oficio 600-01-2014-31892, de 21 de abril de 2014, los Administradores Generales Jurídico y de Servicios al Contribuyente, ambos del SAT, dentro del término otorgado, rindieron su informe, manifestando medularmente lo siguiente:

“...se considera que la problemática señalada deriva de un problema de apertura de cuentas bancarias a los Centros Cambiarios, Transmisores de Dinero y las Sociedades Financieras de Objeto Múltiple, situación que no resulta de la competencia del Servicio de Administración Tributaria y, por ende, no es imputable a éste.

(...)

... del contenido de las reglas de carácter general transcritas, se observa que en el caso de personas morales, los medios de pago que aceptará el Servicio de Administración Tributaria son la transferencia bancaria, mientras que tratándose de personas físicas se aceptará como medio de pago de las contribuciones

federales, las tarjetas de crédito o débito emitidas por las instituciones de crédito autorizadas como auxiliares de la Tesorería de la Federación.

En este sentido, las autoridades fiscales no se encontrarían facultadas para recibir el pago de contribuciones a través de medios alternos que no se encuentren previstos en las disposiciones fiscales, ni, por ende, para autorizar a los Centros Cambiarios, Transmisores de Dinero o a las Sociedades Financieras de Objeto Múltiple, efectuar el pago de contribuciones federales a través de medios alternos a los previstos en las disposiciones fiscales.

(...)

B. Lo anterior, incluso se ve robustecido con el hecho de que es la Unidad de Banca, Valores y Ahorro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la autoridad competente para regular la operación de las instituciones de crédito y, por ende, la competente para solventar la problemática planteada por esa H. Procuraduría.

(...)”

6. Derivado del informe rendido por la autoridad, esta Procuraduría solicitó al SAT, mediante oficio PRODECON/DGAS/102/2014 de 6 de mayo de 2014, la celebración de una mesa de trabajo a fin de dar continuidad al procedimiento de investigación iniciado y encontrar alternativas de solución a la problemática. De tal forma, el 27 de mayo de 2014 se celebró dicha mesa de trabajo, en la cual los servidores públicos del SAT participantes confirmaron su postura sostenida en el informe rendido al Análisis Sistemático referido.
7. Por otra parte, esta Procuraduría hizo del conocimiento de la CNBV, CONDUSEF y la Unidad de Banca, Valores y Ahorro (UBVA) de la Subsecretaría de Ingresos de la

SHCP, el informe rendido por el SAT. **Sobre el particular, dichas autoridades reconocieron la existencia de la problemática y señalaron su disposición para participar en su solución;** inclusive la CONDUSEF informó a este Organismo sobre la emisión de su “*RECOMENDACIÓN GENERAL No. 1 SOBRE LA CANCELACIÓN O NEGATIVA DE APERTURA DE CUENTAS A DIVERSAS INSTITUCIONES FINANCIERAS*”, en la cual recomendó a las instituciones de crédito: “*Abstenerse de realizar actividades que puedan constituir prácticas discriminatorias en perjuicio de integrantes de algún sector*”. En virtud de lo anterior, esta Procuraduría consideró conveniente convocar a una reunión de trabajo en la que participaran las autoridades involucradas y representantes del gremio afectado.

8. El 23 de septiembre de 2014 en las oficinas centrales de esta Procuraduría, se celebró reunión de trabajo a la que asistieron funcionarios del SAT, CNBV, UBVA, miembros de la **Eliminadas 11 palabras. Fundamento legal: Artículo 18, fracción II de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Motivación ver Anexo(1)**, así como representantes de la **Eliminadas 13 palabras. Fundamento legal: Artículo 18, fracción II de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Motivación ver Anexo(1)**. En dicha reunión, se reconoció la problemática que afecta a los contribuyentes mencionados y en tal sentido la Directora General Adjunta de Ahorro y Regulación Financiera de la UBVA manifestó que la problemática atiende a un fenómeno global por lo que la posibilidad de alcanzar una solución sería a mediano o largo plazo y precisó que, en todo caso, el SAT debería evaluar una solución a corto plazo.
9. Con motivo de la reunión referida en el punto que antecede, esta Procuraduría, mediante oficio PRODECON/SASEN/530/2014 de 14 de noviembre de 2014, dio a conocer al SAT dos propuestas de solución, presentadas por el sector afectado con el objeto de poder dar cumplimiento a sus obligaciones fiscales; otorgándole el plazo de diez días hábiles para que manifestara la viabilidad de las mismas.

10. Al respecto, el SAT mediante oficio 700-03-00-00-00-2014-1012 de 4 de diciembre de 2014, señaló medularmente:

“... se advierten puntos de la problemática expuesta, que a efecto de llegar a una solución integral, tendrían que ser analizados por otras autoridades del Servicio de Administración Tributaria (...) así como por otras autoridades diferentes, como la propia Comisión Bancaria de Valores (sic), la Unidad de Banca, Valores y Ahorro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Tesorería de la Federación e incluso TELECOMM razón por la que se pone a su consideración la generación de reuniones de trabajo entre estas autoridades...”

Sobre el particular, este *Ombudsman* fiscal considera que son insuficientes los argumentos vertidos por la autoridad fiscal, pues no aporta propuestas concretas para solucionar la problemática que se atiende, **motivo por el cual resulta necesario emitir la presente Recomendación Sistémica.**

I. PLANTEAMIENTO DE LA PROBLEMÁTICA.

Esta Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, en el ejercicio de sus atribuciones y derivado de las actuaciones realizadas, ha detectado que el SAT aplica criterios y prácticas que derivan en violaciones a los derechos de los contribuyentes.

Las irregularidades en que incurre la autoridad fiscal son:

1. Desconocimiento de las condiciones reales de operación a las que se enfrenta el sector de contribuyentes conformado por los Centros Cambiarios, Transmisores de Dinero y SOFOM.
2. Aplicación de normas generales a un grupo o sector de contribuyentes con condiciones particulares y específicas.
3. Falta de emisión de facilidades acordes a las condiciones reales de los

contribuyentes mencionados.

4. Ausencia o escasa coordinación entre las autoridades fiscales y las diversas autoridades que de forma directa o indirecta se relacionan con el sector mencionado, generando disposiciones legales poco apegadas a la realidad del sector que les resultan de difícil o imposible cumplimiento.

Las prácticas y normas aplicadas por la autoridad colocan a los contribuyentes mencionados ante una imposibilidad fáctica para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, ocasionándoles daños en sus esferas jurídica y económica.

II. CONSIDERACIONES.

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 81-A, 81-A Bis y 81-B de Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito¹; los Centros Cambiarios y los Transmisores de Dinero tienen la obligación de constituirse como personas morales. Por su parte, la regulación tributaria les impone la obligación de realizar el pago de sus contribuciones a través de **medios bancarios electrónicos** tales como el cheque, las tarjetas bancarias de crédito o débito y la transferencia electrónica de fondos [artículo 20 del Código Fiscal de la Federación (CFF) y regla 2.8.5.1, entre otras, de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2015]². En efecto, de conformidad con las disposiciones fiscales

¹ **Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito:**

Artículo 81-A. Exclusivamente las sociedades anónimas organizadas de conformidad con lo dispuesto en la Ley General de Sociedades Mercantiles, que se encuentren registradas como centro cambiario ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en términos de lo dispuesto en el artículo 81-B de esta Ley, podrán realizar, en forma habitual y profesional, cualesquiera de las operaciones siguientes:

(...)

Artículo 81-A Bis. Para efectos de lo previsto en la presente Ley y en las disposiciones que de ésta emanen, se entenderá por transmisor de dinero, exclusivamente a las sociedades anónimas y sociedades de responsabilidad limitada organizadas de conformidad con lo dispuesto en la Ley General de Sociedades Mercantiles (...)

Artículo 81- B. Para operar como centro cambiario y como transmisor de dinero, las sociedades anónimas deberán organizarse de conformidad con lo dispuesto por la Ley General de Sociedades Mercantiles, así como registrarse ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, para lo cual deberán ajustarse a los requisitos siguientes:

(...)

² **Código Fiscal de la Federación:**

Artículo 20. ...

(...)

aplicables sólo las personas físicas (en determinadas circunstancias) podrán pagar sus contribuciones en efectivo, disposición que evidentemente no resulta aplicable a los Centros Cambiarios, Transmisores de Dinero o SOFOM pues como ha quedado demostrado, éstos para operar deben estar constituidos de conformidad con la Ley General de Sociedades Mercantiles, es decir, como personas morales.

Por otra parte, el propio artículo 20 del CFF en su penúltimo párrafo dispone expresamente:

“(…)

El Servicio de Administración Tributaria, previa opinión de la Tesorería de la Federación, mediante reglas de carácter general, podrá autorizar

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 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.

RMF 2015:

Sección 2.8.5.1. Presentación de declaraciones de pagos provisionales, definitivos y del ejercicio vía Internet de personas físicas y morales. Procedimiento para presentar declaraciones de pagos provisionales, definitivos y del ejercicio de impuestos y derechos mediante transferencia electrónica de fondos

Regla 2.8.5.1. Para los efectos de los artículos 20, séptimo párrafo y 31, primer párrafo del CFF y 41 de su Reglamento, así como 39, 42, 44, 45, 52 y 56 de la LISH, las personas físicas y morales presentarán los pagos provisionales, definitivos y del ejercicio del ISR, IVA, IEPS o IAEEH, entero de retenciones, así como la presentación de declaraciones de pago de los derechos por la utilidad compartida, de extracción de hidrocarburos o de exploración de hidrocarburos, por medio de la página de Internet del SAT, de conformidad con el procedimiento siguiente:

I. Ingresarán al “Servicio de declaraciones y pagos”, “Presentación de Declaraciones”, contenido en la página de Internet del SAT. (...)

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. (...) **-énfasis añadido-**

otros medios de pago.

(...)”

Asimismo, los artículos 2º, fracción I, 4º de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente (LFDC) establecen la obligación de las autoridades fiscales de asistir y facilitar a los contribuyentes en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, así como en el ejercicio de sus derechos. Por su parte el artículo 2º de la Ley del Servicio de Administración Tributaria impone a dicho Órgano desconcentrado la responsabilidad de aplicar la legislación fiscal con el fin de que las personas físicas y morales contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público.

AFECTACIONES JURÍDICAS:

1. Transgresión al principio de equidad tributaria.

Las prácticas analizadas contravienen en perjuicio de los contribuyentes señalados, el principio de equidad tributaria consagrado en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual dispone que son obligaciones de los mexicanos: *“IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y **equitativa** que dispongan las leyes”.*

Al respecto, cabe recordar que el principio de equidad tributaria refiere el trato igualitario o equitativo que el Estado debe garantizar a quienes contribuyen al gasto público con sus impuestos.

A la luz de este principio, todo aquél que se encuentre en un supuesto jurídico o de hecho igual, deberá ser tratado sin distinción, es decir, se debe asegurar el trato igual a los iguales y desigual a los desiguales. En el presente caso, este principio se ve claramente transgredido pues los contribuyentes Centros Cambiarios, Transmisores de Dinero y SOFOM reciben un trato igual que el resto de los contribuyentes personas morales, cuando —por las características propias de su actividad— no se encuentran en igualdad de

circunstancias o condiciones que les permitan cumplir con sus obligaciones fiscales como el resto de los contribuyentes.

Efectivamente, como se ha señalado, el grupo de contribuyentes que nos ocupa no tiene acceso a cuentas bancarias que les permitan operar dentro del marco fiscal actual, lo cual los hace diferentes a otros contribuyentes que por sus características, el esquema de pagos a través de medios bancarios les resulta adecuado e inclusive benéfico.

De esta forma, la autoridad fiscal —quien ha reconocido la problemática que aqueja al sector de contribuyentes en comento— al no proporcionarles una herramienta acorde a sus condiciones reales para el cumplimiento de sus obligaciones, aleja su actuación del principio de equidad tributaria. Además, en tanto la autoridad favorezca el cumplimiento de obligaciones a los contribuyentes, estará a su vez recaudando con mayor eficacia.

2. Violación al principio de seguridad jurídica.

Por otro lado, el principio de seguridad jurídica se ve transgredido pues bajo éste, el gobernado debe saber a qué atenerse respecto a sus relaciones con el Estado, de forma tal que jamás se encuentre ante una situación de incertidumbre jurídica que lo coloque en estado de indefensión. En el plano tributario, este principio se traduce en la emisión de disposiciones fiscales claras y *accesibles* para los contribuyentes, reforzadas incluso, por resoluciones y facilidades de carácter administrativo que garanticen el respeto irrestricto a este principio.

Como se advierte, en la especie el sector de contribuyentes aludido no goza de seguridad jurídica en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, pues al no contar con cuentas bancarias que les permitan operar conforme a las disposiciones existentes, se enfrentan a la expectativa o duda de cómo dar cumplimiento a dichas obligaciones. Desde luego, si los contribuyentes no pueden dar cabal cumplimiento a sus obligaciones —por causas ajenas a su voluntad— se sitúan en un estado de indefensión absoluta pues su incumplimiento los hace acreedores a las sanciones que resulten procedentes. En tal sentido, la autoridad debe hacer uso de sus facultades y recursos para evitar estas situaciones a los

contribuyentes y garantizar la actualización del derecho fundamental de certeza y seguridad jurídica. **Además, si bien es cierto la problemática de origen no es atribuible a las autoridades fiscales, la misma no les debe ser ajena pues repercute directamente en sus funciones, cumplimiento de objetivos y metas.**

3. Afectación a los derechos tutelados por la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente.

Por otro lado, las prácticas y normas adoptados por la autoridad fiscal resultan contrarios a los derechos tutelados por los artículos 2º, fracción I, y 4º de la LFDC, pues el primero establece prerrogativas esenciales que tienen los gobernados en su carácter de contribuyentes como el Derecho a ser informados y *asistidos* por las autoridades fiscales en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y el segundo a facilitarles en todo momento, el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.

En la especie, estos derechos se ven vulnerados en virtud de que la autoridad fiscal, al no proporcionar esquemas acordes con la realidad operativa del sector, deja de asistir a los contribuyentes afectados por la imposibilidad que tienen para pagar sus contribuciones, pues la asistencia implica ayuda, auxilio o cooperación a quien lo requiere, situación que no acontece en el caso que nos ocupa, toda vez que la autoridad fiscal ha permanecido ajena a las necesidades del sector conformado por los Centros Cambiarios, Transmisores de Dinero y SOFOM.

Asimismo, existe una transgresión al derecho consagrado en el numeral 4º de la LFDC, ya que de acuerdo a la problemática planteada, los servidores públicos del SAT no están otorgando a los contribuyentes involucrados facilidades para cumplir con sus obligaciones fiscales.

4. Transgresión a diversos principios doctrinarios³.

Uno de los ejes fundamentales de la relación tributaria moderna lo constituye sin duda el

³ Derecho Fiscal Mexicano. Narciso Sánchez Gómez. Cuarta Edición. Porrúa.

pensamiento del economista inglés Adam Smith, el cual en su obra intitulada “*La riqueza de las naciones*” expone los principios que el Estado debe adoptar al imponer tributos, a fin de evitar prácticas injustas, arbitrarias o desiguales que afecten a los contribuyentes. En la especie, a juicio de esta Procuraduría, se violan algunos de estos principios:

- a) *Principio de certidumbre*, el cual refiere que el tributo debe ser cierto y determinado, es decir, que el tiempo de su cobro, su forma de pago y la cantidad a pagar deben ser claros, sencillos y *realizables*. Tratándose de los Centros Cambiarios, Transmisores de Dinero y SOFOM, este principio se ve trastocado pues la forma en que deben enterar sus contribuciones no es realizable en sus condiciones, generándoles incertidumbre. En efecto, tal y como se encuentra documentado en los autos del expediente en que actúa, este sector de contribuyentes, ante la imposibilidad de cumplir con sus obligaciones fiscales —en especial la relativa al pago—, ha intentado diversas acciones para dar cumplimiento a las mismas, las cuales además les han generado cargas y costos adicionales. Algunas de las acciones son:
1. Consignación de pago de contribuciones ante un Juzgado de Distrito, el cual no fue aceptado por las autoridades fiscales.
 2. Denuncia ante la Comisión Federal de Competencia Económica, que impuso sanciones a diversas Instituciones Financieras por considerar que ejercían prácticas monopólicas.
 3. Pago de contribuciones a través de cuentas bancarias de personas físicas miembros de los Centros Cambiarios, lo que generó diversas problemáticas a los titulares de las cuentas, pues la autoridad presumía ingresos y les determinaba créditos fiscales.
 4. Diversas Quejas ante la PRODECON.

No obstante las acciones intentadas, este sector de contribuyentes no logró pagar sus contribuciones, por lo que sigue persistiendo la problemática que les afecta.

- b) *Principio de comodidad*, que garantiza que el pago de contribuciones se realice en los tiempos y *formas* más propicias y ventajosas para el contribuyente, pues conforme al espíritu de este principio, se debe evitar que la obligación tributaria se torne de difícil o imposible cumplimiento. Conforme a este principio, el sistema tributario debe estructurarse de manera tal que las disposiciones que regulan las conductas de los particulares, permitan que se concedan a éstos los mayores mecanismos de simplificación para cumplir con sus obligaciones, lo que evidentemente no sucede en este caso, pues la forma en que deben cumplir sus obligaciones los contribuyentes aludidos, por sus condiciones, les resulta materialmente imposible.
- c) *Principio de economía*, sustentado básicamente en el hecho de que lo recaudado sea destinado a cubrir el gasto público, así como evitar imponer cargas excesivas a la economía de los contribuyentes. La inobservancia de este principio transgrede la esencia y objetivo de las contribuciones, pues su rendimiento debe ser productivo, tanto para el Estado como para los contribuyentes, sin que para éstos el pago les implique excesivos esfuerzos o contratiempos.

AFECTACIONES ECONÓMICAS.

A) AL SECTOR.

La problemática por la que atraviesa el sector de contribuyentes que nos ocupa, causa en su esfera económica diversas afectaciones. En efecto, tal y como consta en los autos del expediente en que se actúa, los contribuyentes han llevado a cabo diversas acciones para intentar dar debido cumplimiento a sus obligaciones fiscales, lo cual les ha ocasionado cargas excesivas y adicionales que afectan considerablemente sus finanzas. No obstante, a fin de conservar sus fuentes de ingresos y operar dentro de la formalidad han buscado esquemas de pago alternos que no han sido exitosos.

Asimismo, el entorno poco favorable en el que operan los ha colocado en un estado de absoluta vulnerabilidad económica culminando, inclusive, en el cierre de diversas empresas dedicadas a los giros mencionados.

Desde luego, como consecuencia lógica del cierre de estas negociaciones, se pierden fuentes de empleo dando paso a la informalidad. Todo este fenómeno afecta, en su debida proporción, a la economía nacional.

En consecuencia, este *Ombudsman* fiscal considera que el SAT se encuentra obligado a propiciar el fortalecimiento de estos contribuyentes, otorgándoles facilidades acordes a su realidad operativa, pues someterlos por igual al cumplimiento de disposiciones generales, que en sus condiciones no son óptimas, frena su desarrollo poniendo en riesgo inclusive su viabilidad.

B) AL ERARIO.

Ahora bien, no puede pasar inadvertido el hecho de que ante la problemática expuesta, la hacienda pública sufre un menoscabo, pues la autoridad fiscal al no otorgar condiciones adecuadas para el cumplimiento de las obligaciones de este tipo de contribuyentes, deja de percibir las contribuciones correspondientes a las actividades de este sector.

En efecto, la recaudación es el medio por excelencia mediante el cual el Estado se allega de recursos para satisfacer los intereses y necesidades de la colectividad; esta actividad es considerada una actividad estratégica del Estado por la importancia que reviste. En consecuencia, el SAT se encuentra obligado a utilizar todos los recursos a su alcance para la realización de tal fin.

Incluso la Segunda Sala de nuestro máximo Tribunal, ha establecido que el SAT tiene por objeto la realización de esta actividad estratégica consistente en la determinación, liquidación y **recaudación** de impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y sus accesorios para el gasto público; y que es de su exclusiva competencia efectuar dichos actos, a fin de cumplir con esa actividad estratégica para la que fue creado.⁴

⁴ **Tesis de Jurisprudencia 2a./J. 75/2003**, sustentada por la Segunda Sala de la SCJN, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVIII, Septiembre de 2003, Página: 359, que a la letra establece: “**IMPUESTOS, CONTRIBUCIONES DE MEJORAS, DERECHOS, PRODUCTOS, APROVECHAMIENTOS FEDERALES Y SUS ACCESORIOS. SU DETERMINACIÓN, LIQUIDACIÓN Y RECAUDACIÓN**”

INFORME DEL SAT:

Las autoridades fiscales al rendir su informe al Análisis Sistemático 4/2014, manifestaron su imposibilidad para proporcionar al sector afectado un esquema alternativo para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, argumentando principalmente que la problemática de origen no corresponde al ámbito fiscal y que las autoridades fiscales no están facultadas para recibir el pago de contribuciones a través de medios alternos que no se encuentren previstos en las disposiciones fiscales.

Al respecto, este *Ombudsman* fiscal reconoce que el origen de la problemática corresponde a la esfera financiera, pues en esencia se origina por la no apertura o cancelación de las cuentas bancarias de los contribuyentes involucrados —así lo sostuvo también en el Análisis Sistemático 4/2014—. Sin embargo, dejando a un lado tal circunstancia y observando la problemática únicamente desde el aspecto tributario, nos encontramos ante la responsabilidad del órgano recaudador de facilitar a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, obligación contenida en diversos artículos analizados anteriormente, pero sobre todo, porque la autoridad fiscal conforme a lo dispuesto por el penúltimo párrafo del artículo 20 del CFF, sí cuenta con facultades para que mediante reglas de carácter general, autorice a los contribuyentes medios de pago distintos o alternos. Asimismo, conforme a lo establecido en el artículo 7º, fracción XVI, de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, dicho órgano desconcentrado tiene la atribución de emitir disposiciones de carácter general necesarias para el ejercicio eficaz de sus facultades.

CORRESPONDEN EN EXCLUSIVA AL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. Si se toma en consideración, por un lado, que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 49/2003 sostuvo que, del examen de los artículos 1o., 2o., 3o., 6o., 7o., fracciones I, IV y XIII, y tercero transitorio de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995, **el Servicio de Administración Tributaria se creó como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con carácter de autoridad fiscal, encargado en forma exclusiva y especial de determinar, liquidar y recaudar las contribuciones, aprovechamientos federales y sus accesorios, reservándose a la Tesorería de la Federación el carácter de asesor y auxiliar gratuito de ese órgano y, por otro, que en las ejecutorias que dieron lugar a la integración de la jurisprudencia mencionada se especificó que las multas constituyen créditos fiscales que forman parte de los aprovechamientos que puede percibir el Estado y que éstas deben hacerse efectivas por el referido Servicio de Administración Tributaria; y, toda vez que los artículos 2o. y 7o. de la ley de la materia disponen que el Servicio de Administración Tributaria tiene por objeto la realización de una actividad estratégica del Estado consistente en la determinación, liquidación y recaudación de impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y sus accesorios para el gasto público;** en consecuencia, resulta claro que toca de manera exclusiva al mencionado órgano desconcentrado efectuar los actos encaminados a la determinación, liquidación y recaudación de las cargas tributarias de referencia, **a fin de dar cumplimiento a la actividad estratégica del Estado para la que fue creado. —Énfasis añadido—**

Ahora bien, no pasa desapercibido para esta Procuraduría el hecho de que la actividad que realizan los Centros Cambiaros, Transmisores de Dinero y SOFOM es considerada como vulnerable, involucrando cuestiones de orden e interés público que pudieran poner en riesgo la economía e inclusive la seguridad; sin embargo, dicha circunstancia tiene que ser considerada pero no debe ser un impedimento para que los contribuyentes involucrados puedan cumplir con sus obligaciones fiscales.

Sirven de apoyo a los argumentos vertidos, los criterios sustantivos **41/2013/CTN/CS-SASEN** y **43/2013/CTN/CS-SASEN**⁵ emitidos por esta Procuraduría, en el sentido de que las autoridades fiscales deben simplificar a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones ciñendo su actuar a los principios de comodidad, eficacia, equidad y simplificación administrativa, entre otros.

Por lo expuesto, esta Procuraduría considera insuficientes los argumentos esgrimidos por la autoridad fiscal en su oficio de respuesta al Análisis Sistemático 4/2014, para resolver la problemática expuesta, procediendo a emitir la siguiente:

⁵ Criterio 41/2013/CTN/CS-SASEN . **OBLIGACIONES FISCALES. SU CUMPLIMIENTO REQUIERE QUE LA AUTORIDAD FISCAL OTORQUE LA MAYOR SIMPLIFICACIÓN POSIBLE.** Las autoridades fiscales deben buscar el establecimiento de mecanismos que simplifiquen a los contribuyentes cumplir con sus obligaciones, ajustándose al principio de comodidad, de acuerdo con el cual, el sistema tributario debe estructurarse de manera tal que las disposiciones que regulan las conductas a las cuales se somete a los particulares, permitan que se concedan a éstos los mayores mecanismos de simplificación que sean posibles para cumplir con sus obligaciones.

Criterio 43/2013/CTN/CS-SASEN. **DERECHOS DE LOS CONTRIBUYENTES. MEJORES PRÁCTICAS DE LAS AUTORIDADES FISCALES PARA SU PROTECCIÓN.** Un modelo de buena administración tributaria se presenta cercana a los ciudadanos, escrupulosa con la legalidad, discrecional pero no arbitraria, eficiente en la relación entre medios y resultados, flexible en la aplicación de las normas. Los contribuyentes tienen el derecho a una buena administración que debe observar los principios de eficacia, equidad, simplificación administrativa, proximidad, desconcentración funcional y territorial, coordinación, buena fe, confianza y transparencia. De esta forma, las mejores prácticas se materializan cuando las autoridades fiscales adoptan los principios referidos en sus relaciones con los contribuyentes y en miras a la tutela efectiva de los derechos de éstos.

RECOMENDACIÓN

Atendiendo al nuevo paradigma de protección de derechos fundamentales, la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente **recomienda** al Servicio de Administración Tributaria reconocer las dificultades a las que se enfrenta el sector de contribuyentes constituido por los Centros Cambiarios, Transmisores de dinero, y Sociedades Financieras de Objeto Múltiple para acceder a los servicios de la banca comercial; en consecuencia proporcionarles un esquema adecuado para el cumplimiento de sus obligaciones tributarias que contemple su realidad operativa, como podría ser la emisión de reglas de carácter general que contemplen y sean acordes con la realidad operativa de este sector de contribuyentes.

Se **CONCEDE**, en términos del artículo 73 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 27 de mayo de 2014, al **JEFE DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA**; el plazo de **DIEZ días hábiles** siguientes a la notificación de esta **RECOMENDACIÓN** para que informe si la acepta o de lo contrario, funde y motive su negativa como lo mandata el segundo párrafo del apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el apercibimiento que en caso de no responder dentro del plazo concedido se procederá en términos de lo dispuesto en el artículo 28, fracción I de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

Se informa al Servicio de Administración Tributaria que en términos de la citada Ley Orgánica y los Lineamientos de esta Procuraduría, la presente Recomendación se hará pública.

NOTIFÍQUESE la presente **RECOMENDACIÓN** por oficio al Jefe del Servicio de Administración Tributaria poniéndose a su disposición las actuaciones que obran en el expediente de mérito, a fin de que cuenten con los elementos suficientes para cumplir con la presente Recomendación.

En suplencia por ausencia de la **Procuradora de la Defensa del Contribuyente**, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 14, fracción I, 12, fracción XIII y 30, fracción V del Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de marzo de 2014, firma el **Subprocurador de Análisis Sistemático y Estudios Normativos**.

Mtro. José Luis Figueroa Jácome

ANEXO I MOTIVACIÓN

I. Se eliminan 24 palabras relativas al:

Nombre de las personas morales, toda vez que se trata de datos personales, es decir información concerniente a personas que se hacen identificables a través de este dato y que al hacer posible tal identificación, vulneraría la intimidad de los mismos. Por tal motivo, y en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 18, fracción II de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, esta información se clasifica como CONFIDENCIAL, lo que prohíbe su publicación.