

SUBPROCURADURÍA DE ANÁLISIS SISTÉMICO Y ESTUDIOS NORMATIVOS
DIRECCIÓN GENERAL DE ANÁLISIS SISTÉMICO
Y MEDIDAS PREVENTIVAS Y CORRECTIVAS

“2013, Año de la Lealtad Institucional y Centenario del Ejército Mexicano”

EXPEDIENTE: XXXXXX

ACUERDO DE CALIFICACIÓN DE PROBLEMA SISTÉMICO

México, Distrito Federal, **a once de abril de dos mil trece.**- Esta Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (Procuraduría) se encuentra facultada para ejercer sus atribuciones de investigar e identificar problemas de carácter sistémico para advertir o prevenir cualquier acto de la autoridad fiscal que pudiera tener trascendencia en los derechos de los contribuyentes, o de proponer que se eviten perjuicios o se reparen los daños por su emisión y cualquier otra causa que lo justifique, tal y como se desprende de lo dispuesto en los artículos 1, párrafos primero, segundo y tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 4, 5, 8 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 (Lineamientos) publicados en el Diario Oficial de la Federación del 30 de agosto de 2011; así como 5, Apartado B, fracción I, y 25, fracción X, del Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de junio de 2012, que faculta al que suscribe, interpretados armónicamente.

Es por ello que esta Procuraduría, en el ejercicio de sus atribuciones, ha llevado a cabo el procedimiento de investigación y análisis de la problemática planteada por las XXXXXX, por lo que hace a la obligación que les impone la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo, de presentar declaraciones informativas mediante la plataforma implementada por el Servicio de Administración Tributaria, problemática que ocasiona una afectación a su esfera de derechos, toda vez que no les permite el debido cumplimiento de sus obligaciones fiscales. En consecuencia, este organismo descentralizado abrió el expediente XXXXXX, en el cual constan los siguientes:

I. ANTECEDENTES

1. El XXXXXX se celebró una reunión entre la Procuraduría y la XXXXXX, en la que ésta expuso como una de sus problemáticas que, para cumplir con la obligación de informar la recaudación del impuesto a los depósitos en efectivo (IDE), sus XXXXXX necesitan cumplir

SUBPROCURADURÍA DE ANÁLISIS SISTÉMICO Y ESTUDIOS NORMATIVOS
DIRECCIÓN GENERAL DE ANÁLISIS SISTÉMICO
Y MEDIDAS PREVENTIVAS Y CORRECTIVAS

diversos requerimientos informáticos y que ello implica un alto costo económico y administrativo.

Esta situación implica que sus XXXXXX, las XXXXXX, deben invertir mucho dinero para llevar a cabo el cumplimiento de sus obligaciones tributarias en materia de IDE —precisando que, en algunos casos, es más alto el costo de las inversiones que deben realizar para cumplir sus obligaciones fiscales que el importe del IDE que deben enterar—; ello, debido a que las obligaciones en materia del gravamen en cuestión, impuestas a todos los integrantes del sistema financiero, presupone toda una infraestructura informática, tecnológica y material —como aquella con la que cuentan las instituciones bancarias— que implica una erogación económica muy importante, por lo que consideran que las autoridades fiscales deben otorgar a las XXXXXX que no cuentan con dicha infraestructura, las facilidades necesarias para que lleven a cabo el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

En este sentido, el XXXXXX, publicó en su página de Internet que, al 31 de diciembre de 2012, existen 288 XXXXXX de “Nivel Básico”, —es decir, aquéllas que tienen menos de 2.5 millones de UDIS en activos—, las cuales representan el 47% del sector¹.

2. Como consecuencia de la problemática expuesta, el 1o. de agosto de 2011 esta Procuraduría emitió Acuerdo Previo de Calificación y abrió el expediente XXXXXX para su investigación.
3. Derivado de lo anterior, se llevaron a cabo diversas reuniones y mesas de trabajo con la XXXXXX, con la finalidad de investigar la problemática planteada.
4. La XXXXXX, mediante dos escritos de fechas XXXXXX y otro de XXXXXX, solicitó al Servicio de Administración Tributaria que para los ejercicios fiscales de 2010, 2011 y 2012, respectivamente, eximiera a sus XXXXXX de la presentación de declaraciones informativas del IDE, en forma medular en los siguientes términos:

Para el ejercicio de 2010:

¹ XXXXXX

SUBPROCURADURÍA DE ANÁLISIS SISTÉMICO Y ESTUDIOS NORMATIVOS
DIRECCIÓN GENERAL DE ANÁLISIS SISTÉMICO
Y MEDIDAS PREVENTIVAS Y CORRECTIVAS

[...]

III. Dichas Reglas de carácter general establecen las especificaciones técnicas mediante las cuales las XXXXXX están obligadas a realizar el informe antes citado; desafortunadamente, dicho proceso es complejo en su implementación y oneroso en su aplicación, dada la operación de las XXXXXX.

IV. Derivado de lo anterior, se sostuvieron varias reuniones con diversos funcionarios para exponer la problemática en comento, en las cuales se acordó que para dar solución a la misma, el Servicio de Administración Tributaria propondría a las XXXXXX, un esquema de presentación de la declaración informativa mensual y anual de IDE a través de “Mi Portal” en la página del SAT y proporcionará una aplicación para realizar el encriptado del archivo con extensión XML con la Firma Electrónica Avanzada de cada XXXXXX, a fin de garantizar la seguridad de la información en tanto viaje por la red pública.

V. No obstante lo anterior, la Administración XXXXXX, ha emitido ya un número importante de requerimientos de obligaciones a las XXXXXX para exigir el cumplimiento de presentación de las declaraciones informativas del Impuesto a los Depósitos en Efectivo.

VI. Asimismo, es importante aclarar que a la fecha no ha sido liberada por parte del Servicio de Administración Tributaria, la aplicación tecnológica para dar cumplimiento a la obligación de presentar declaraciones informativas mensuales y anuales del Impuesto a los Depósitos en Efectivo, de conformidad a lo acordado entre la XXXXXX y el propio Servicio de Administración Tributaria (SAT).

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo dispuesto por el artículo 36 Bis del Código Fiscal de la Federación, atentamente se solicita que se emita resolución a favor de los XXXXXX de mi representada (Se ANEXA COPIA CON RELACIÓN DE LOS XXXXXX) en la cual se les exima de la obligación de presentar las declaraciones informativas del impuesto a los depósitos en efectivo por el ejercicio de 2010, hasta en tanto se libere la aplicación tecnológica acordada, o en su caso, se nos indique el procedimiento conforme al cual los representados por mi mandante pueden cumplir con la obligación de mérito.

[...]

Por lo expuesto, atentamente se solicita:

SUBPROCURADURÍA DE ANÁLISIS SISTÉMICO Y ESTUDIOS NORMATIVOS
DIRECCIÓN GENERAL DE ANÁLISIS SISTÉMICO
Y MEDIDAS PREVENTIVAS Y CORRECTIVAS

ÚNICO.- Se emita resolución a favor de nuestros XXXXXX, en la cual se les exima de la obligación de presentar las declaraciones informativas del impuesto a los depósitos en efectivo por el ejercicio de 2010 y hasta en tanto se libere la aplicación tecnológica acordada, o en su caso, se nos indique el procedimiento conforme al cual deberán cumplir con la obligación de mérito.

[...]"

Para el ejercicio de 2011:

"[...]

III. Dichas Reglas de carácter general establecen las especificaciones técnicas mediante las cuales las XXXXXX están obligadas a realizar el informe antes citado; desafortunadamente, dicho proceso es complejo en su implementación y oneroso en su aplicación, dada la operación de las XXXXXX.

IV. Derivado de lo anterior, se sostuvieron varias reuniones con diversos funcionarios para exponer la problemática en comento, en las cuales se acordó que para dar solución a la misma, el Servicio de Administración Tributaria propondría a las XXXXXX, un esquema de presentación de la declaración informativa mensual y anual de IDE a través de "Mi Portal" en la página del SAT y proporcionará una aplicación para realizar el encriptado del archivo con extensión XML con la Firma Electrónica Avanzada de cada XXXXXX, a fin de garantizar la seguridad de la información en tanto viaje por la red pública.

V. No obstante lo anterior, la Administración XXXXXX, ha emitido ya un número importante de requerimientos de obligaciones a las XXXXXX para exigir el cumplimiento de presentación de las declaraciones informativas del Impuesto a los Depósitos en Efectivo.

VI. Asimismo, es importante aclarar que a la fecha no ha sido liberada por parte del Servicio de Administración Tributaria, la aplicación tecnológica para dar cumplimiento a la obligación de presentar declaraciones informativas mensuales y anuales del Impuesto a los Depósitos en Efectivo, de conformidad a lo acordado entre la XXXXXX y el propio Servicio de Administración Tributaria (SAT).

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo dispuesto por el artículo 36 Bis del Código Fiscal de la Federación, atentamente se solicita que se emita resolución a favor de los XXXXXX de mi representada (Se ANEXA COPIA CON RELACIÓN DE LOS XXXXXX) en la cual se les exima de la

SUBPROCURADURÍA DE ANÁLISIS SISTÉMICO Y ESTUDIOS NORMATIVOS
DIRECCIÓN GENERAL DE ANÁLISIS SISTÉMICO
Y MEDIDAS PREVENTIVAS Y CORRECTIVAS

obligación de presentar las declaraciones informativas del impuesto a los depósitos en efectivo por el ejercicio de 2011, hasta en tanto se libere la aplicación tecnológica acordada, o en su caso, se nos indique el procedimiento conforme al cual los representados por mi mandante pueden cumplir con la obligación de mérito.
[...]

Por lo expuesto, atentamente se solicita:

ÚNICO.- Se emita resolución a favor de nuestros XXXXXX, en la cual se les exima de la obligación de presentar las declaraciones informativas del impuesto a los depósitos en efectivo por el ejercicio de 2011 y hasta en tanto se libere la aplicación tecnológica acordada, o en su caso, se nos indique el procedimiento conforme al cual deberán cumplir con la obligación de mérito.
[...]"

Para el ejercicio de 2012:

"[...]

6. HECHOS O CIRCUNSTANCIAS QUE MOTIVAN LA PRESENTE PROMOCIÓN SON LOS SIGUIENTES:
[...]

b) Dichas Reglas de carácter general establecen las especificaciones técnicas mediante las cuales las XXXXXX están obligadas a realizar el informe antes citado; desafortunadamente, dicho proceso es complejo en su implementación y oneroso en su aplicación, dada la operación de las XXXXXX.

c) Derivado de lo anterior, se sostuvieron varias reuniones con diversos funcionarios para exponer la problemática en comento, en las cuales se acordó que para dar solución a la misma, el Servicio de Administración Tributaria propondría a las XXXXXX, un esquema de presentación de la declaración informativa mensual y anual de IDE a través de "Mi Portal" en la página del SAT y proporcionará una aplicación para realizar el encriptado del archivo con extensión XML con la Firma Electrónica Avanzada XXXXXX, a fin de garantizar la seguridad de la información en tanto viaje por la red pública.

d) No obstante lo anterior, la Administración XXXXXX, ha emitido ya un número importante de requerimientos de obligaciones a las XXXXXX para

SUBPROCURADURÍA DE ANÁLISIS SISTÉMICO Y ESTUDIOS NORMATIVOS
DIRECCIÓN GENERAL DE ANÁLISIS SISTÉMICO
Y MEDIDAS PREVENTIVAS Y CORRECTIVAS

exigir el cumplimiento de presentación de las declaraciones informativas del Impuesto a los Depósitos en Efectivo.

e) Asimismo, es importante aclarar que a la fecha no ha sido liberada por parte del Servicio de Administración Tributaria, la aplicación tecnológica para dar cumplimiento a la obligación de presentar declaraciones informativas mensuales y anuales del Impuesto a los Depósitos en Efectivo, de conformidad a lo acordado entre la XXXXXX y el propio Servicio de Administración Tributaria (SAT).
[...]

Por lo anteriormente expuesto y fundado, solicito a esa H. Administración XXXXXX, lo siguiente:

a).-Se solicita que se emita resolución a favor de los XXXXXX de mi representada en la cual se exima de la obligación de presentar las declaraciones informativas del impuesto a los depósitos en efectivo por el ejercicio de 2012.

b).- Se libere la aplicación tecnológica acordada, o en su caso, se nos indique el procedimiento conforme al cual los representados por mi mandante puedan cumplir con la obligación de mérito.

c).- Se suspenda la emisión de requerimientos, multas y demás consecuencias respecto de la obligación de informar mensualmente al Servicio de Administración Tributaria, el importe del impuesto a los depósitos en efectivo recaudado y el pendiente de recaudar por falta de fondos en las cuentas de los contribuyentes o por omisión de la institución de que se trate.

d).- Se condonen, cancelen o revoquen las multas que se hayan impuesto a mis XXXXXX, ya que fueron y son consecuencia de no contar con la clave CASFIM y las herramientas tecnológicas necesarias para las XXXXXX de mi representada cumplieran con dichas obligaciones.
[...]"

5. En relación con los planteamientos a que se refiere el punto anterior, mediante oficio XXXXXX, de fecha XXXXXX, la Administración XXXXXX de la Administración XXXXXX del Servicio de Administración Tributaria, emitió autorización a la XXXXXX afiliadas a la XXXXXX en los siguientes términos:

SUBPROCURADURÍA DE ANÁLISIS SISTÉMICO Y ESTUDIOS NORMATIVOS
DIRECCIÓN GENERAL DE ANÁLISIS SISTÉMICO
Y MEDIDAS PREVENTIVAS Y CORRECTIVAS

[...]

Ahora bien, en el caso concreto, como se desprende de sus manifestaciones, dentro de los fines de la XXXXXX se encuentra el agrupar a las Federaciones que concentran XXXXXX, así como ser el órgano de consulta y colaboración con el Estado para el diseño, difusión y ejecución de políticas, programas e instrumentos para el fomento y desarrollo de las XXXXXX.

De conformidad con el artículo 33 del Código Fiscal de la Federación las autoridades fiscales, como parte de las medidas para promover el mejor cumplimiento de sus facultades, deberán proporcionar asistencia gratuita a los contribuyentes por lo que se procurará, entre otros, la elaboración de formatos de declaración de manera que puedan ser llenados fácilmente por los contribuyentes y distribuirlos con oportunidad, así como informar de las fechas y de los lugares de presentación.

Adicionalmente, esta Administración tiene presente que las XXXXXX son entidades integrantes del sector social, que no persiguen fines de lucro en los términos de la Ley XXXXXX; por el contrario, su fin principal es el promover y facilitar la captación de fondos o recursos monetarios, así como su colocación, en un sector poco o nulamente bancarizado.

Asimismo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dentro del objeto de contar con una hacienda pública responsable, eficiente y equitativa que promueva el desarrollo en un entorno de estabilidad económica, a través de la *“Resolución por la que se expiden las Reglas de carácter general para la prestación de los servicios de recaudación y entero o concentración del impuesto a los depósitos en efectivo por parte de las instituciones del sistema financiero”* publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del 2 de abril de 2008, así como en la *“Resolución por la que se expiden las Reglas de carácter general para la prestación de los servicios de recaudación y concentración del entero del Impuesto a los Depósitos en Efectivo por parte de las instituciones del sistema financiero”*, publicada en el DOF el 31 de mayo de 2012, ha reconocido la existencia de limitantes que enfrentan este tipo de XXXXXX para acceder a la infraestructura con la que cuentan otras instituciones del sistema financiero.

En consecuencia, derivado de los antecedentes y consideraciones relacionados en el presente oficio, esta Administración estima procedente autorizar a las entidades representadas por XXXXXX relacionadas en el numeral 9 del apartado de Antecedentes de esta resolución, a no presentar las declaraciones informativas del IDE a las que se refiere el artículo 4, fracciones III y VII de la LIDE, correspondientes al ejercicio 2011.”

SUBPROCURADURÍA DE ANÁLISIS SISTÉMICO Y ESTUDIOS NORMATIVOS
DIRECCIÓN GENERAL DE ANÁLISIS SISTÉMICO
Y MEDIDAS PREVENTIVAS Y CORRECTIVAS

6. Con fecha XXXXXX, el Lic. XXXXXX, entonces Titular de la XXXXXX de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, reconoció la existencia de la problemática que aqueja al sector para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales en materia de IDE y manifestó que, de manera temporal, se permitiría que estas XXXXXX no reporten operaciones en las que se recauda el impuesto en cuestión, toda vez que operan con infraestructura modesta y tienen pocos recursos para inversión².

Efectuado el análisis correspondiente, esta Procuraduría estima que, a partir de lo expuesto, es factible advertir elementos que conforman la existencia de un problema sistémico que requiere de la búsqueda y adopción de soluciones, por lo que, con fundamento en el artículo 76 y los demás relativos y aplicables de los Lineamientos, se considera procedente la **emisión del presente Acuerdo de Calificación** de probable problema sistémico, para efectos de valorar, junto a las consideraciones planteadas por el sector de contribuyentes afectados, las manifestaciones que en su caso formulen las autoridades fiscales involucradas y, así, estar en condiciones de determinar si efectivamente existe un problema sistémico y, en consecuencia, emitir el dictamen de recomendación o desestimación que resulte procedente.

II. MATERIA

La problemática planteada por la XXXXXX consiste en que las XXXXXX no cuentan con soluciones tecnológicas viables para cumplir su obligación fiscal de reportar en tiempo y forma el IDE que recaudan y que, además, muchas veces el costo económico y administrativo para cumplir con esa obligación es más alto que el importe que tienen que entregar al Fisco por la recaudación efectuada.

Asimismo, la XXXXXX expuso que los requerimientos y la plataforma electrónica implementada y requerida por las autoridades fiscales para la presentación de las declaraciones informativas y el entero del IDE, fueron creados pensando en los integrantes del sistema financiero que cuentan con una gran capacidad económica —como sucede con las instituciones bancarias, las cuales cuentan con los recursos necesarios para hacer frente a dicho deber—; sin embargo, muchas XXXXXX

² “Flexibiliza SHCP reporte de IDE”. Publicación Periódico Reforma. Sección Negocios. 3 de febrero de 2012. Página 8. <http://www.oportunidadesdenegocios.com.mx/testigospdfs/20120203/49a566-be3372.pdf>

SUBPROCURADURÍA DE ANÁLISIS SISTÉMICO Y ESTUDIOS NORMATIVOS
DIRECCIÓN GENERAL DE ANÁLISIS SISTÉMICO
Y MEDIDAS PREVENTIVAS Y CORRECTIVAS

tienen una infraestructura muy sencilla y no cuentan con los recursos económicos para cumplir con sus obligaciones tributarias en materia del IDE.

Por ello, se determina que existe una probable violación a sus derechos como contribuyentes, toda vez que no se les facilita el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, las cuales resultan ser muy gravosas y, por el contrario, desconociendo la problemática, las autoridades hacendarias han emitido requerimientos y han impuesto multas a algunos de sus XXXXXX como consecuencia de la imposibilidad técnica para cumplir con la presentación de declaraciones informativas en materia del IDE.

Aunado a lo anterior, no pasa desapercibido para esta Procuraduría que, cuando el cumplimiento de las obligaciones fiscales es gravoso y excesivo—como acontece en el presente caso—, se inhibe la entrada de las XXXXXX que no se encuentran autorizadas en términos de la Ley que las regula a un marco de legalidad, por lo que éstas continúan operando en la informalidad³, con la consecuente afectación a los usuarios de servicios de este tipo de XXXXXX. Esta situación permite dimensionar la gravedad de la problemática expuesta.

Así las cosas, las afectaciones a las XXXXXX por una regulación excesiva, resulta contrario a lo señalado en la exposición de motivos de la Ley XXXXXX, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de agosto de 2009, en la que se estableció lo siguiente:

“[...]”

El nuevo marco legal para la regulación de las XXXXXX, parte de los siguientes principios:

Respetar la naturaleza y forma de organización de las XXXXXX como sociedades sin fines de lucro pertenecientes al sector social de la economía.

³ El XXXXXX publicó en su página de internet que al 31 de diciembre de 2012 cuenta con 610 sociedades inscritas en el Registro Nacional Único de XXXXXX de las cuales 288 corresponden al nivel básico que no requieren registro ante la CNBV.

Sobre el particular el XXXXXX informó que al 31 de diciembre de 2012, se encuentran autorizadas por la CNBV 70 XXXXXX que **representan el 69% de los activos del sector**, sin embargo, esta Procuraduría considera que el número de sociedades autorizadas es muy pequeño, lo que deriva en el incumplimiento de los objetivos de la Ley XXXXXX (XXXXXX) al no ser supervisadas por la CNBV ni contar con la cobertura del Fondo de Protección.

Asimismo, en dicho reporte se señaló que **201 XXXXXX** se encuentran en “prórroga”, conforme al artículo transitorio de la XXXXXX, de lo que se advierte que es superior el número de sociedades que debido a la complejidad para su registro y demás cumplimiento de obligaciones, no han obtenido su registro ante la CNBV.

SUBPROCURADURÍA DE ANÁLISIS SISTÉMICO Y ESTUDIOS NORMATIVOS
DIRECCIÓN GENERAL DE ANÁLISIS SISTÉMICO
Y MEDIDAS PREVENTIVAS Y CORRECTIVAS

Registrar y regular en su caso, todas las XXXXXX que ofrecen servicios de XXXX y XXXXXX, sin excepción e independientemente de su tamaño o ubicación geográfica, con el objeto de impulsar su crecimiento y desarrollo.

Reconocer las autorizaciones y demás actos administrativos expedidos a favor de las XXXXXX al amparo de la Ley XXXXXX, manteniendo su total validez al incorporarse a la nueva ley que regulará su actividad.

Mantener la rectoría de las autoridades financieras y, específicamente, reiterar las facultades de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores de autorización, supervisión, regulación, sanción del sector, a fin de fomentar su sano desarrollo en protección de los ahorradores.
[...]

Cabe señalar que en esta nueva Ley se adiciona el carácter de “interés social”, ya que se funda en el reconocimiento de la pertenencia de las XXXXXX al sector social de la economía, así como de su naturaleza social, sin fines de lucro.
[...]

Por lo anterior, esta Procuraduría se encuentra interesada en que el Servicio de Administración Tributaria reconozca plenamente las necesidades especiales del sector y, en tal virtud, se establezcan las medidas administrativas procedentes y, en su caso, las facilidades necesarias para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

III. PRÁCTICAS ADMINISTRATIVAS O CRITERIOS DE LA AUTORIDAD

Derivado de la investigación y análisis efectuado por esta Procuraduría se detectaron las siguientes prácticas y criterios de la autoridad fiscal que afectan a las XXXXXX:

1. La autoridad tributaria ha establecido un procedimiento informático generalizado para que los integrantes del sistema financiero nacional cumplan sus obligaciones relativas al IDE recaudado; sin embargo, la adquisición y mantenimiento de las herramientas tecnológicas requeridas para establecer el procedimiento informático en cuestión resultan ser muy gravosas para cierto sector de contribuyentes obligados, como es el caso de las XXXXXX que no cuentan con los recursos necesarios para implementar el referido procedimiento.

SUBPROCURADURÍA DE ANÁLISIS SISTÉMICO Y ESTUDIOS NORMATIVOS
DIRECCIÓN GENERAL DE ANÁLISIS SISTÉMICO
Y MEDIDAS PREVENTIVAS Y CORRECTIVAS

2. La autoridad fiscal no ha emprendido las acciones para la solución de la problemática que ocasiona la falta de una plataforma informática de fácil implementación que se adecue a las posibilidades de ciertos contribuyentes vulnerables como lo son las XXXXXX, las cuales forman parte de un sector social de la economía, en términos de lo dispuesto por el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior, tal y como lo ha reconocido la autoridad hacendaria en el informe a que se ha hecho referencia en el punto 6 del apartado de Antecedentes del presente Acuerdo de Calificación; situación ésta que originó que se implementaran los mecanismos que permitieran eximir a las XXXXXX de las obligaciones informativas en materia del IDE, derivado de su limitada capacidad tecnológica, dada su naturaleza social.

3. No obstante lo anterior, la autoridad fiscal ha determinado a algunas XXXXXX, afiliadas a la XXXXXX, multas por el incumplimiento de la obligación de referencia.
4. La autoridad no ha reconocido que se debió liberar a las XXXXXX de la obligación de presentar las declaraciones informativas del IDE desde la entrada en vigor de dicho impuesto y, asimismo, establecer facilidades que permitieran que la carga fiscal no fuera tan gravosa.

Lo anterior se afirma, toda vez que, como fue expuesto en el apartado de Antecedentes del presente Acuerdo, mediante oficio XXXXXX, de fecha XXXXXX, el Servicio de Administración Tributaria autorizó a la XXXXXX a encontrarse relevada de la obligación de presentar las declaraciones informativas a que se refieren las fracciones III y VII del artículo 4 de la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo, pero únicamente por lo que respecta al ejercicio fiscal de 2011, situación que —a juicio de esta Procuraduría— debería hacerse extensiva a la totalidad de ejercicios fiscales que corrieron desde la entrada en vigor de la referida obligación.

IV. ASPECTOS INVOLUCRADOS

A) ASPECTOS REGULATORIOS DE LAS XXXXXX

El 4 de junio de 2001 se publicó la Ley de XXXXXX, la cual tiene como propósito regular, promover y facilitar la captación de fondos o recursos monetarios y su colocación mediante préstamos o

SUBPROCURADURÍA DE ANÁLISIS SISTÉMICO Y ESTUDIOS NORMATIVOS
DIRECCIÓN GENERAL DE ANÁLISIS SISTÉMICO
Y MEDIDAS PREVENTIVAS Y CORRECTIVAS

créditos u otras operaciones, así como regular, promover y facilitar las actividades de las sociedades que llevan a cabo dichas operaciones como son: las XXXXXX, las XXXXXX, los XXXXXX e, inicialmente, las XXXXXX.

No obstante lo anterior, la regulación de las XXXXXX dentro de un único ordenamiento legal, complicaba su organización y funcionamiento; así, también algunos legisladores consideraron importante respetar la diferencia entre este tipo de sociedades y, en particular, valoraron que las XXXXXX tienen una naturaleza no lucrativa y social, lo que obligó a que se abrieran las mesas de discusión en torno al marco legal del sector.

Como resultado de lo expuesto, en el 2008 se creó la ley que regularía el sector de las XXXXXX, denominada Ley XXXXXX (XXXXXX).

La citada Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de agosto de 2009, y tiene por objeto respetar la naturaleza de las XXXXXX como sociedades sin fines de lucro pertenecientes al sector social y determinar su forma de organización; sin embargo, la creación de las reglas específicas de su registro y autorización, entre otras, quedaron pendientes para acordarse posteriormente.

A partir de la publicación de la XXXXX, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y las XXXXXX, a través de la XXXXXX, mantuvieron diversas reuniones a fin de acordar la Circular Única que contendría la regulación específica para el registro aplicable a dichas sociedades. De esta forma, fueron acordadas y determinadas las reglas para el registro y autorización de las XXXXXX conforme a la XXXXXX, con un plazo inicial para su entrada en vigor el 31 de diciembre de 2012, de conformidad con el artículo Tercero Transitorio de la XXXXXX, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de agosto de 2009.

Sin embargo, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 2013, en vigor a partir del día siguiente de su publicación, dicho plazo fue ampliado al 31 enero de 2014, tratándose de XXXXXX que únicamente deban registrarse ante el Comité Auxiliar a que se refiere la XXXXXX, así como al 31 de marzo de 2014, para aquellas XXXXXX cuyo monto total de activos rebase el equivalente en moneda nacional a 2'500,000 UDIS, que a la fecha de entrada en vigor del decreto de referencia realicen operaciones que impliquen la captación de recursos de sus

SUBPROCURADURÍA DE ANÁLISIS SISTÉMICO Y ESTUDIOS NORMATIVOS
DIRECCIÓN GENERAL DE ANÁLISIS SISTÉMICO
Y MEDIDAS PREVENTIVAS Y CORRECTIVAS

Socios para su colocación entre éstos y no hubiesen presentado una solicitud de autorización ante la CNBV.

Estos antecedentes reflejan que el Estado Mexicano reconoce que las XXXXXX tienen una naturaleza distinta —como entes sociales— a otros integrantes del sistema financiero, como lo son las instituciones bancarias, las sociedades financieras populares, entre otras.

B) ASPECTOS FISCALES

En virtud del problema sistémico planteado, se advierte que las normas fiscales vinculadas son las siguientes:

Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo

“Artículo 4. Las instituciones del sistema financiero tendrán las siguientes obligaciones:

[...]

III. Informar mensualmente al Servicio de Administración Tributaria el importe del impuesto a los depósitos en efectivo recaudado y el pendiente de recaudar por falta de fondos en las cuentas de los contribuyentes o por omisión de la institución de que se trate, en los términos que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general.

[...]

VII. Proporcionar anualmente a más tardar el 15 de febrero, la información del impuesto recaudado conforme a esta Ley y del pendiente de recaudar por falta de fondos en las cuentas de los contribuyentes o por omisión de la institución de que se trate, en los términos que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general.”

(Énfasis añadido)

“Artículo 12. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

[...]

V. Instituciones del sistema financiero:

SUBPROCURADURÍA DE ANÁLISIS SISTÉMICO Y ESTUDIOS NORMATIVOS
DIRECCIÓN GENERAL DE ANÁLISIS SISTÉMICO
Y MEDIDAS PREVENTIVAS Y CORRECTIVAS

[...]

XXXXXX) A las que se consideren como XXXXXX, conforme a las disposiciones aplicables.

[...]"

(Énfasis añadido)

Resolución por la que se expiden las Reglas de Carácter General para la prestación de los servicios de recaudación y entero o concentración del impuesto a los depósitos en efectivo por parte de las instituciones del sistema financiero. 2 de abril de 2008

"SEPTIMA.- Las instituciones del sistema financiero deberán proporcionar los informes que sobre la recaudación y entero del impuesto a los depósitos en efectivo les requiera la Tesorería de la Federación."

(Énfasis añadido)

Resolución Miscelánea Fiscal 2012

"I.7.14. Para los efectos del artículo 4, fracción III de la Ley del IDE, la información mensual se proporcionará a más tardar el día 10 del mes de calendario inmediato siguiente al que corresponda, a través de la forma electrónica IDE-M "Declaración informativa mensual del impuesto a los depósitos en efectivo", contenida en el Anexo 1, rubro A, numeral 7.

La declaración se obtendrá en la página de Internet del SAT y se podrá presentar a través de los medios señalados en dicha página, utilizando la FIEL de la institución de que se trate.

[...]"

(Énfasis añadido)

"I.7.22. Para los efectos del artículo 4, fracción VII de la Ley del IDE, la **información anual**, incluyendo la complementaria y extemporánea, se proporcionará a través de la forma electrónica IDE-A "Declaración informativa anual del impuesto a los depósitos en efectivo", contenida en el Anexo 1, rubro A, numeral 7.

SUBPROCURADURÍA DE ANÁLISIS SISTÉMICO Y ESTUDIOS NORMATIVOS
DIRECCIÓN GENERAL DE ANÁLISIS SISTÉMICO
Y MEDIDAS PREVENTIVAS Y CORRECTIVAS

La declaración se obtendrá en la página de Internet del SAT y se podrá presentar a través de los medios señalados en dicha página, utilizando la FIEL de la institución de que se trate.”

[...]”

(Énfasis añadido)

Mecanismo para presentar las declaraciones informativas (página internet del SAT)⁴

“Para los efectos del artículo 4, fracciones III y VII de la Ley del IDE y las correspondientes Reglas I.7.14 y I.7.22 de la Resolución Miscelánea Fiscal 2012, la presentación de las declaraciones informativas mensuales y anuales por parte de las Instituciones de Sistema Financiero, se hará conforme a lo establecido a continuación.

De la presentación de la declaración informativa mensual y anual del IDE:

1. Las Instituciones del Sistema Financiero deberán desarrollar las aplicaciones que permitan generar la información de declaración informativa, en archivo formato XML.
2. La información que debe enviarse al Servicio de Administración Tributaria deberá contener lo siguiente:

Listado de conceptos de la Declaración informativa mensual del impuesto a los depósitos en efectivo.

Listado de conceptos de la Declaración informativa anual del impuesto a los depósitos en efectivo.

3. La información deberá ser estructurada y contener las validaciones que se especifican en los criterios señalados en el documento ide_20080606.xsd.
4. El envío de las declaraciones informativas, deberá realizarse vía CECOBAN para las Instituciones del Sistema Financiero que tienen acceso a dicho canal, o bien vía Internet para el resto de dichas instituciones, utilizando en ambos casos, el socket de seguridad establecido en el documento de “Especificaciones Técnicas para la presentación de la Declaración Informativa Mensual y Anual del IDE” generado por el Servicio de Administración Tributaria.

⁴ http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/informacion_fiscal/reforma2008/137_12226.html

SUBPROCURADURÍA DE ANÁLISIS SISTÉMICO Y ESTUDIOS NORMATIVOS
DIRECCIÓN GENERAL DE ANÁLISIS SISTÉMICO
Y MEDIDAS PREVENTIVAS Y CORRECTIVAS

5. En caso de enfrentar problemas con el envío de la información a través de los medios electrónicos especificados en los puntos anteriores, la Institución del Sistema Financiero podrá presentar la declaración, bajo el esquema de contingencia, en CD-disco compacto o DVD, en ambos casos no re-escribibles. En este caso la información tendrá que ser firmada y encriptada con criptografía de llave pública y algoritmos RSA, conforme a lo señalado en el documento de Especificaciones Técnicas, citado el en punto anterior.

6. Por la presentación de la Declaración Informativa del IDE, mensual o anual, ya sea por la vía normal o por contingencia, se generará y enviará el correspondiente Acuse de Aceptación o Rechazo también en formato XML, mismo que será entregado por el SAT a través del canal con el que cuente la Institución del Sistema Financiero.

De la conectividad:

A efecto de poder realizar el envío de la Declaración Informativa por la vía segura señalada en el punto 4 del apartado anterior “De la información de la declaración informativa”, se deberá contactar a las áreas técnicas del Servicio de Administración Tributaria a efecto de generar las matrices de seguridad y la conectividad de acuerdo a los procedimientos que para el efecto determine dicha autoridad.

De la contingencia:

En caso de que sea decretada la contingencia por parte de la institución del Sistema Financiero, debido a que por alguna causa el servicio de comunicaciones se haya caído o bien le sea imposible transmitir la información al Servicio de Administración Tributaria por los canales normales, dichas Instituciones deberán apegarse a lo establecido en el “Procedimiento de Contingencia por falla en comunicación en el envío de Declaraciones Informativas del Impuesto a los Depósitos en Efectivo por parte de las Instituciones del Sistema Financiero.”

Código Fiscal de la Federación

“Artículo 31. Las personas deberán presentar las solicitudes en materia de registro federal de contribuyentes, declaraciones, avisos o informes, en documentos digitales con firma electrónica avanzada a través de los medios, formatos electrónicos y con la información que señale el Servicio

SUBPROCURADURÍA DE ANÁLISIS SISTÉMICO Y ESTUDIOS NORMATIVOS
DIRECCIÓN GENERAL DE ANÁLISIS SISTÉMICO
Y MEDIDAS PREVENTIVAS Y CORRECTIVAS

de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general, enviándolos a las autoridades correspondientes o a las oficinas autorizadas, según sea el caso, debiendo cumplir los requisitos que se establezcan en dichas reglas para tal efecto y, en su caso, pagar mediante transferencia electrónica de fondos. Cuando las disposiciones fiscales establezcan que se acompañe un documento distinto a escrituras o poderes notariales, y éste no sea digitalizado, la solicitud o el aviso se podrá presentar en medios impresos.

[...]"

(Énfasis añadido)

“Artículo 33.- Las autoridades fiscales para el mejor cumplimiento de sus facultades, estarán a lo siguiente:

I. Proporcionarán asistencia gratuita a los contribuyentes y para ello procurarán:

[...]

c) Elaborar los formularios de declaración de manera que puedan ser llenados fácilmente por los contribuyentes y distribuirlos o difundirlos con oportunidad, así como informar de las fechas y de los lugares de presentación de los que se consideren de mayor importancia.

[...]"

(Énfasis añadido)

“Artículo 81. Son infracciones relacionadas con la obligación de pago de las contribuciones, así como de presentación de declaraciones, solicitudes, documentación, avisos, información o expedir constancias:

I. **No presentar las declaraciones,** las solicitudes, los avisos o las constancias que exijan las disposiciones fiscales, o no hacerlo a través de los medios electrónicos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o presentarlos a requerimiento de las autoridades fiscales. No cumplir los requerimientos de las autoridades fiscales para presentar alguno de los documentos o medios electrónicos a que se refiere esta fracción, o cumplirlos fuera de los plazos señalados en los mismos.

[...]"

(Énfasis añadido)

SUBPROCURADURÍA DE ANÁLISIS SISTÉMICO Y ESTUDIOS NORMATIVOS
DIRECCIÓN GENERAL DE ANÁLISIS SISTÉMICO
Y MEDIDAS PREVENTIVAS Y CORRECTIVAS

Ley Federal de los Derechos del Contribuyente

“**Artículo 2o.-** Son derechos generales de los contribuyentes los siguientes:

I. Derecho a ser informado y asistido por las autoridades fiscales en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, así como del contenido y alcance de las mismas.
[...]

IX. Derecho a que las actuaciones de las autoridades fiscales que requieran su intervención se lleven a cabo en la forma que les resulte menos onerosa.
[...]

“**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)

Ley del Servicio de Administración Tributaria

“**Artículo 2o.** [...]”

El Servicio de Administración Tributaria implantará programas y proyectos para reducir su costo de operación por peso recaudado y el costo de cumplimiento de las obligaciones por parte de los contribuyentes.

[...]”

(Énfasis añadido).

SUBPROCURADURÍA DE ANÁLISIS SISTÉMICO Y ESTUDIOS NORMATIVOS
DIRECCIÓN GENERAL DE ANÁLISIS SISTÉMICO
Y MEDIDAS PREVENTIVAS Y CORRECTIVAS

V. CALIFICACIÓN

De conformidad con lo establecido en el artículo 1o. de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, corresponde a esta Procuraduría garantizar el derecho de los contribuyentes a recibir justicia en materia fiscal en el orden federal, mediante la asesoría, representación y defensa, recepción de quejas y emisión de recomendaciones, en el ejercicio de sus atribuciones.

Asimismo, en términos de lo dispuesto por los artículos 5, fracción XI de la referida Ley Orgánica y, 72 de los Lineamientos de esta Procuraduría, una de las facultades de este organismo público descentralizado es la identificación de los problemas de carácter sistémico que ocasionen perjuicios a los contribuyentes, a efecto de proponer a las autoridades fiscales federales involucradas las recomendaciones correspondientes.

En el presente caso, considerando las prácticas administrativas y criterios de la autoridad fiscal que fueron expuestas por el XXXXXX, a través de la XXXXXX, esta Procuraduría estima que, de no desvirtuarse las circunstancias que han sido traídas a su atención, se estaría ante un problema sistémico, el cual se suscita con motivo de la contravención o afectación a un derecho de los contribuyentes, consistente en que las autoridades tributarias deben reconocer la imposibilidad técnica y económica que enfrenta las XXXXXX, derivado de su naturaleza jurídica como entidades con fines sociales y no de lucro, para presentar las declaraciones informativas del IDE, dado que para ello, se requiere una infraestructura tecnológica superior a aquella con la que cuentan para el desarrollo de sus operaciones habituales, situación que se traduce en una afectación a la equidad social a que se refiere el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como una desproporcionalidad para el cumplimiento de obligaciones fiscales, en detrimento de una buena administración pública, que debe observar los principios de eficacia, equidad y simplificación administrativa.

Al respecto, los párrafos quinto, sexto y séptimo del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen que el Estado, bajo los criterios de equidad social y productividad, apoyará e impulsará a las empresas de los sectores sociales y privados de la economía, señalando el texto constitucional que las leyes secundarias establecerán los mecanismos que faciliten la organización y expansión de la actividad económica del sector social,

SUBPROCURADURÍA DE ANÁLISIS SISTÉMICO Y ESTUDIOS NORMATIVOS
DIRECCIÓN GENERAL DE ANÁLISIS SISTÉMICO
Y MEDIDAS PREVENTIVAS Y CORRECTIVAS

al cual pertenecen las XXXXXX a que se refiere el presente acuerdo de calificación. Ello, en los siguientes términos:

“Artículo 25.-

[...]

Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de **equidad social** y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

[...]”

Por lo anterior, la falta de implementación por parte de las autoridades fiscales de un sistema informático que se adecue a la infraestructura con que cuentan las XXXXXX, para que éstas se encuentren en posibilidad de presentar en tiempo y forma las declaraciones informativas en materia del IDE, se traduce en una inobservancia al criterio de equidad social a que se refiere el texto constitucional, relativo al adecuado funcionamiento de las empresas de dicho sector, así como en una afectación a lo dispuesto por los artículos 2, fracción IX y, 4 de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente, en el sentido de que las actuaciones de los contribuyentes frente a las autoridades fiscales deben ser lo menos onerosas posibles.

Por su parte, resulta importante destacar que incluso el Servicio de Administración Tributaria, por mandato del artículo 2 de la Ley que le da origen y competencia —es decir, la Ley del Servicio de Administración Tributaria—, **se encuentra obligado a implementar los esquemas que resulten necesarios para reducir a los contribuyentes el costo del cumplimiento de sus obligaciones fiscales.**

SUBPROCURADURÍA DE ANÁLISIS SISTÉMICO Y ESTUDIOS NORMATIVOS
DIRECCIÓN GENERAL DE ANÁLISIS SISTÉMICO
Y MEDIDAS PREVENTIVAS Y CORRECTIVAS

Asimismo, en materia de facilidades y simplificación administrativa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el legislador secundario estableció, en el inciso c) de la fracción I del artículo 33 del Código Fiscal de la Federación, que las declaraciones deberán ser requisitadas con facilidad por los contribuyentes, situación que se traduce en que, para el cumplimiento de las obligaciones de presentar declaraciones de pago y/o informativas, los contribuyentes no requerirán de sistemas o elementos complejos, que incluso pudieran ir más allá de su capacidad técnica y económica, o bien, ser desproporcionales con la actividad que realizan —como ocurre en el caso de las XXXXXX que dado su naturaleza social se encuentran imposibilitadas para contar con la infraestructura informática que se requiere para la presentación de declaraciones informativas del IDE ante la autoridad fiscal—.

En este orden de ideas, una eficiente administración pública y tributaria⁵ implica el establecimiento de un régimen de facilidades administrativas para los gobernados —en apego a la equidad social para el desarrollo de las actividades económicas que prevé el texto constitucional—, que permita el desempeño de éstos, con el consecuente cumplimiento de obligaciones frente al Estado —en el caso que nos ocupa, sus obligaciones fiscales, tanto sustantivas como formales—, conforme a su capacidad económica y de infraestructura, es decir, sin que el cumplimiento de dichas obligaciones, implique tener que realizar erogaciones onerosas para ello.

Por lo anterior, toda vez que —tal y como lo reconoce la autoridad fiscal en su oficio XXXXXX, de fecha XXXXX—, el grupo de contribuyentes que nos ocupa está conformado por integrantes de un sector social, que no persiguen fines de lucro en los términos de la Ley que las regula, es dable advertir que el propio Estado, por conducto de las autoridades fiscales, deberá establecer los mecanismos que les faciliten el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, sin que para ello deban

⁵ En este sentido, como refiere Carmen María Ávila Rodríguez en su obra intitulada “El derecho a una buena administración y ética pública”, se desprende que: una buena administración, como derecho de los ciudadanos frente a la Administración Pública implica el cumplimiento de los principios generales de: *eficacia, equidad, proximidad, jerarquía, descentralización funcional, desconcentración funcional y territorial, coordinación, lealtad institucional, buena fe, confianza legítima, transparencia*, etc., de tal forma que el derecho a una buena administración, se establece como una pauta que constituye una auténtica obligación jurídica de la Administración frente a los ciudadanos, es decir, dicha pauta se convierte en un derecho cuya titularidad corresponde a cualquier persona que por uno u otro motivo mantiene una relación jurídica con la Administración o se encuentra directamente afectado por la actividad de ésta. ÁVILA RODRIGUEZ Carmen María, *et al.*, El derecho a una buena administración y ética pública, Fundación General de la Universidad de Málaga, Valencia, España, 2011. Págs. 72, 73, 74 y 75.

SUBPROCURADURÍA DE ANÁLISIS SISTÉMICO Y ESTUDIOS NORMATIVOS
DIRECCIÓN GENERAL DE ANÁLISIS SISTÉMICO
Y MEDIDAS PREVENTIVAS Y CORRECTIVAS

realizarse mayores inversiones, pues no debe perderse de vista que las XXXXXX no tienen la misma capacidad económica y tecnológica que las instituciones bancarias, las cuales, derivado de su diversa naturaleza, tienen un régimen legal diferente al de las organizaciones sociales que nos ocupan.

De esta forma, en opinión de esta Procuraduría, el hecho de que las autoridades fiscales establezcan obligaciones cuyo cumplimiento resulta ser muy gravoso para ciertos sectores de contribuyentes, sin considerar su situación económico-social, afecta de manera contundente su esfera jurídica y la búsqueda de un sistema tributario justo.

Asimismo, en la problemática en análisis, el hecho de que las autoridades fiscales no reconozcan las capacidades tecnológicas y económicas de las XXXXXX para el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, resulta contrario al espíritu que el legislador tuvo en consideración para la creación del Servicio de Administración Tributaria, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el carácter de autoridad fiscal, encargada de la administración, manejo, control y cobro de los impuestos federales; ello, toda vez que en el segundo párrafo del artículo 2 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, se estableció como parte de la naturaleza y objeto de éste, que deberá implementar los programas que resulten necesarios para reducir el costo que enfrentan los contribuyentes para el cumplimiento de las obligaciones fiscales a su cargo, situación que se materializaría en el presente caso, reconociendo las limitaciones tecnológicas y financieras que enfrenta las XXXXXX.

Lo anterior es así, pues las disposiciones en materia de IDE se encuentran dirigidas a todos los integrantes del sistema financiero nacional, sin tomar en consideración que, dentro de dichos integrantes, se encuentran las XXXXXX que no cuentan con la misma capacidad económica ni con la misma infraestructura tecnológica e informática de las instituciones de banca y crédito, o que se encuentran en zonas rurales del país.

En efecto, considerando que las XXXXXX son sociedades sin fines de lucro pertenecientes al sector social, les resulta sumamente gravoso desarrollar las aplicaciones que les permitan generar la información de la declaración informativa mensual o anual correspondiente al IDE recaudado, toda vez que, conforme a los requerimientos que se señalan en la página de internet del Servicio de Administración Tributaria, se requiere:

SUBPROCURADURÍA DE ANÁLISIS SISTÉMICO Y ESTUDIOS NORMATIVOS
DIRECCIÓN GENERAL DE ANÁLISIS SISTÉMICO
Y MEDIDAS PREVENTIVAS Y CORRECTIVAS

1. Desarrollar aplicaciones para generar información de la declaración en archivo XML.

Lo anterior implica la necesidad, para las XXXXXX, de contar con personal técnico, con conocimientos especializados en informática, que puedan desarrollar los archivos XML, así como contar con la infraestructura tecnológica necesaria para la generación de dichos archivos, situación que deriva en altos costos para las XXXXXX.

2. La información debe ser estructurada y contener las validaciones que se especifican en los criterios señalados en el documento ide_20080606.xsd.

Esto es, que tal y como se señaló en el punto anterior, las XXXXXX enfrentan la necesidad de contar con personal especializado que comprenda el manejo y estructura de la información que requiere el sistema para el envío de las declaraciones informativas en comento, lo cual repercutirá en la necesidad de incrementar su plantilla laboral, o bien, en la especialización del personal con que cuentan, con los consecuentes costos que ello implica.

3. El envío de las declaraciones informativas deberá realizarse vía CECOBAN para las Instituciones del Sistema Financiero que tienen acceso a dicho canal, o bien, vía internet para el resto de dichas instituciones, utilizando en ambos casos, el socket de seguridad establecido en el documento de “Especificaciones Técnicas para la presentación de la Declaración Informativa Mensual y Anual del IDE” generado por el Servicio de Administración Tributaria.

En este caso, se deberá contactar a las áreas técnicas del Servicio de Administración Tributaria a efecto de generar las matrices de seguridad y la conectividad de acuerdo a los procedimientos que para el efecto determine dicha autoridad.

4. En caso de que sea decretada la contingencia por parte de la institución del sistema financiero, debido a que por alguna causa el servicio de comunicaciones haya dejado de funcionar, o bien, le sea imposible transmitir la información al Servicio de Administración Tributaria por los canales normales, dichas instituciones deberán apegarse a lo establecido en el “Procedimiento de Contingencia por falla en comunicación en el

SUBPROCURADURÍA DE ANÁLISIS SISTÉMICO Y ESTUDIOS NORMATIVOS
DIRECCIÓN GENERAL DE ANÁLISIS SISTÉMICO
Y MEDIDAS PREVENTIVAS Y CORRECTIVAS

envío de Declaraciones Informativas del Impuesto a los Depósitos en Efectivo por parte de las Instituciones del Sistema Financiero”.

Ello implica que, tal y como se ha expuesto en los anteriores numerales, las XXXXXX deben contar con personal técnico especializado, toda vez que no cualquier persona cuenta con los conocimientos necesarios para realizar el procedimiento de criptografía y el manejo de algoritmos codificadores para Internet (RSA, por sus siglas en alemán) a que se refiere dicho sistema.

Como se puede observar, para estar en condición de cumplir con las obligaciones en materia del IDE y enviar la información al Servicio de Administración Tributaria, se debe contar con una plataforma informática y contratar o capacitar como mínimo a una persona que realice dichas funciones, que no pueden ser desarrolladas por cualquier persona sin conocimientos informáticos.

Si tomamos en cuenta los costos que implican las circunstancias descritas en el párrafo que antecede, resulta evidente para esta Procuraduría que se genera un perjuicio a los intereses de las XXXXXX, afectándose el principio de seguridad jurídica, toda vez que la autoridad no reconoce la imposibilidad técnica y económica de las XXXXXX para la presentación de declaraciones informativas del IDE, transgrediéndose por tanto lo dispuesto en los artículos 33, fracción I, inciso c) del Código Fiscal de la Federación, 2, fracciones I y IX, y 4 de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente, que medularmente disponen que las autoridades fiscales, para el mejor cumplimiento de sus facultades, proporcionarán asistencia gratuita a los contribuyentes y, para ello, procurarán elaborar los formularios de declaración de manera que puedan ser llenados fácilmente por los contribuyentes y distribuirlos o difundirlos con oportunidad, así como que 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.

Aunado a lo anterior, no se soslaya que la problemática descrita afecta a las clases de menores recursos en nuestro país, pues los gastos efectuados por dichas sociedades para cumplir con sus obligaciones fiscales en materia de IDE, pueden a su vez repercutir en la oferta de los productos financieros que comercializan las XXXXXX, lo que impide que se alcance un sistema financiero justo, competitivo y con sentido social en México.

SUBPROCURADURÍA DE ANÁLISIS SISTÉMICO Y ESTUDIOS NORMATIVOS
DIRECCIÓN GENERAL DE ANÁLISIS SISTÉMICO
Y MEDIDAS PREVENTIVAS Y CORRECTIVAS

La importancia de esta problemática se reafirma si se considera que uno de los fines que persigue la administración tributaria es ampliar la base de contribuyentes; sin embargo, dicho propósito se inhibe si se imponen obstáculos al cumplimiento de las obligaciones tributarias, sobre todo a aquellos sectores que difícilmente podrán soportar una carga económica que resulta excesiva a sus posibilidades.

De igual manera, no pasa desapercibido que, aun y cuando las afectaciones descritas a lo largo del presente Acuerdo de Calificación inciden en un sector social vulnerable —reconocido así en el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como se ha expuesto anteriormente—, dichas afectaciones pueden trascender en el mismo sentido a otro universo de pagadores de impuestos, que se ven imposibilitados para cumplir sus obligaciones fiscales, en virtud de que las autoridades correspondientes no reconocen la particularidades de cada sector y, en consecuencia, no establecen los mecanismos idóneos, o bien, las facilidades necesarias para su cumplimiento.

Lo anterior es así, toda vez que, de continuar las autoridades fiscales imponiendo sanciones a las XXXXXX a pesar de la imposibilidad técnica y económica que enfrentan para presentar declaraciones informativas del IDE, tal circunstancia implicaría tanto como reconocer o permitir que el Estado, por conducto de la administración tributaria, actúe de una forma autoritaria y no razonada, motivo por el cual, tanto en el presente caso, como tratándose de cualquier otro grupo de contribuyentes, el Estado se encuentra obligado a realizar una adecuada valoración y, en consecuencia, reconocer la naturaleza y características especiales de las XXXXXX, para que la exigencia del cumplimiento de determinadas obligaciones sea conforme a sus capacidades técnicas y económicas.

Ahora bien, la problemática descrita no se soluciona por el hecho de que mediante oficio XXXXXX, de fecha XXXXXX, la Administración XXXXXX del Servicio de Administración Tributaria —misma autoridad a la que se invoca en este Acuerdo—, haya emitido una autorización de un régimen fiscal especial de conformidad con lo dispuesto en el artículo 36-Bis del Código Fiscal de la Federación, autorizando a las XXXXXX a no presentar las declaraciones informativas a que se refieren las fracciones III y VII del artículo 4 de la Ley del Impuesto sobre los Depósitos en Efectivo únicamente por el ejercicio fiscal de 2011; lo anterior, pues se sigue afectando la situación jurídica de estas XXXXXX al no hacerse extensivo dicho beneficio a los ejercicios fiscales que han transcurrido desde que entró en vigor el referido impuesto.

SUBPROCURADURÍA DE ANÁLISIS SISTÉMICO Y ESTUDIOS NORMATIVOS
DIRECCIÓN GENERAL DE ANÁLISIS SISTÉMICO
Y MEDIDAS PREVENTIVAS Y CORRECTIVAS

En efecto, toda vez que dicha autorización únicamente se refiere al ejercicio fiscal de 2011 —y no así, a los de 2010 y 2012, a los que aludían las solicitudes formuladas por la XXXXXX—, se deja a sus afiliados en un estado completo de inseguridad e incertidumbre jurídica, toda vez que la imposibilidad material que reconoce la autoridad fiscal en el oficio XXXXXX, de fecha XXXXXX, se actualiza en los mismos términos para los diversos ejercicios fiscales mencionados, por lo que ésta debería ser atendida en la misma medida por las autoridades fiscales.

En opinión de esta Procuraduría el reconocimiento de la autoridad fiscal en el oficio XXXXXX, de fecha XXXXXX, **respecto de la imposibilidad material** de las XXXXXX para el cumplimiento de las obligaciones informativas a que se refieren las fracciones III y VII del artículo 4 de la Ley del Impuesto sobre los Depósitos en Efectivo, que generó el que se les eximiera de su cumplimiento por lo que respecta al ejercicio fiscal de 2011, debe replicarse para los ejercicios en los que se presentan las mismas circunstancias.

De esta manera, si durante la totalidad de los ejercicios fiscales que han transcurrido a partir de la entrada en vigor de dicha Ley hasta la fecha, **se actualizan los mismos supuestos de hecho y derecho que justificaron la liberación de su cumplimiento**, en nuestra opinión, en estricto derecho, dicha exención por la vía pertinente debe extenderse a los diversos ejercicios fiscales en los que es aplicable la obligación, y no sólo al ejercicio fiscal de 2011.

De esta forma, desde el momento en que la autoridad fiscal reconoce que las XXXXXX, dada su naturaleza, bajo el régimen legal en vigor, enfrentan una imposibilidad material para dar cumplimiento a la obligación informativa de referencia, no se aprecia que exista algún fundamento lógico-jurídico que pudiera sostener que el relevo en el cumplimiento de dicha obligación no pudiera ser aplicada a diversos ejercicios, cuando se presentan las mismas circunstancias de hecho y de derecho valoradas en forma favorable por la propia autoridad fiscal.

En este orden de ideas, dado el trato diferencial entre ejercicios fiscales, cuando se actualizan las mismas circunstancias que generan la imposibilidad material que reconoce la autoridad fiscal en el oficio XXXXXX, de fecha XXXXXX, es que se estima que en la especie se configuran elementos suficientes para considerar que en el caso particular existe un problema sistémico, el cual debe ser calificado por esta Procuraduría.

SUBPROCURADURÍA DE ANÁLISIS SISTÉMICO Y ESTUDIOS NORMATIVOS
DIRECCIÓN GENERAL DE ANÁLISIS SISTÉMICO
Y MEDIDAS PREVENTIVAS Y CORRECTIVAS

VI. ACUERDO

Derivado del procedimiento de investigación efectuado por esta Procuraduría, y en apego a lo establecido en los artículos 5, fracción XI, 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, 75, 76 y demás relativos de los Lineamientos; así como 5, Apartado B, fracción I y 26, fracción X del Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de junio de 2012, se acuerda:

PRIMERO.- Esta Procuraduría de la Defensa del Contribuyente califica la probable existencia de un problema sistémico que afecta a un sector de contribuyentes, en el caso concreto, a las XXXXXX, toda vez que la autoridad fiscal establece obligaciones en materia de IDE a las referidas XXXXXX de difícil o imposible cumplimiento, puesto que les imponen cargas excesivas para cumplir las mismas, y sin tomar en consideración que son un grupo de contribuyentes vulnerables en cuanto a su infraestructura y recursos, aunado a que las autoridades les emitieron requerimientos y multas, teniendo conocimiento de la imposibilidad para cumplir esas obligaciones, tal y como ha sido reconocido incluso por la misma autoridad.

SEGUNDO.- Procede hacer del conocimiento de las autoridades involucradas, Administrador XXXXXX, Administrador XXXXXX, Administrador XXXXXX y Administrador XXXXXX, todos del Servicio de Administración Tributaria, la existencia de la problemática planteada en los términos del presente Acuerdo de Calificación, a efecto de que en un plazo de 30 días naturales rindan su informe y manifiesten lo que a su derecho convenga, haciendo de su conocimiento que sus manifestaciones pueden versar tanto sobre la existencia misma de la problemática, como sobre las medidas correctivas que propongan.

TERCERO.- El presente Acuerdo se formula sin perjuicio de que esta Procuraduría inicie cualquier otra atribución que le corresponda con la finalidad de cumplir su objetivo de garantizar el acceso de los contribuyentes a recibir justicia en materia fiscal federal y primordialmente promover, respetar, garantizar y otorgar la protección más amplia de las personas a la luz de los principios

SUBPROCURADURÍA DE ANÁLISIS SISTÉMICO Y ESTUDIOS NORMATIVOS
DIRECCIÓN GENERAL DE ANÁLISIS SISTÉMICO
Y MEDIDAS PREVENTIVAS Y CORRECTIVAS

rectores de nuestra Carta Magna, en los términos del artículo 1, párrafos primero, segundo y tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Atentamente

Lic. Juan Carlos Roa Jacobo
Subprocurador de Análisis Sistemático y Estudios Normativos

- C.c.p.- Lic. XXXXXX. XXXXXX del Servicio de Administración Tributaria. Para conocimiento.
- C.c.p.- Lic. Diana Rosalía Bernal Ladrón de Guevara. Procuradora de la Defensa del Contribuyente. Para conocimiento.
- C.c.p.- Lic. XXXXXX. XXXXXX de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Para conocimiento.
- C.c.p.- Lic. XXXXXX. Titular XXXXXX de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Para conocimiento
- C.c.p.- Ing. XXXXXX. Presidente del XXXXXX. Para conocimiento.
- C.c.p.- Archivo.

ADEM/JBR