



UNIVERSIDAD
DON VASCO, A.C.

UNIVERSIDAD DON VASCO, A. C.
INCORPORADA A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
CLAVE 8727-09, ACUERDO No. 218/95



URUAPAN
MICHOCÁN

ESCUELA DE DERECHO

**“PARA REGULAR LA VISITA DE INSPECCIÓN, DEBE
REFORMARSE EL ARTÍCULO 95-BIS DE LA LEY GENERAL
DE ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES AUXILIARES
DEL CRÉDITO”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:
EFRAÍN SÁNCHEZ SOLÓRZANO

ASESOR: LIC. FELIPE MARTÍN GALVÁN MURGUÍA

URUAPAN, MICHOCÁN.

FEBRERO DE 2012.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



SUBDIRECCIÓN DE CERTIFICACIÓN
ANEXO 13



AUTORIZACIÓN PARA IMPRESIÓN DE TRABAJO ESCRITO

CIUDADANO
M.C. RAMIRO JESÚS SANDOVAL,
DIRECTOR GENERAL DE INCORPORACIÓN Y
REVALIDACIÓN DE ESTUDIOS,
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO,
P R E S E N T E:

Me permito informar a usted que el trabajo escrito:

**“PARA REGULAR LA VISITA DE INSPECCIÓN, DEBE
REFORMARSE EL ARTÍCULO 95-BIS DE LA LEY GENERAL
DE ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES AUXILIARES
DEL CRÉDITO”**

Elaborado por:

EFRAÍN

HOMBRE(S)

SÁNCHEZ

APELLIDO PATERNO

SOLÓRZANO

APELLIDO MATERNO

NÚMERO DE EXPEDIENTE: 407515972

ALUMNO(A) DE LA CARRERA DE: LICENCIADO(A) EN DERECHO.

Reúne los requisitos académicos para su impresión.

“INTEGRACIÓN Y SUPERACIÓN”
URUAPAN, MICHOACÁN, FEBRERO 23 DE 2012.

LIC. FELIPE MARTÍN GALVÁN MURGUÍA
ASESOR

LIC. FEDERICO JIMÉNEZ TEJERO
DIRECTOR TÉCNICO



Las ovejas, sin embargo, le habían enseñado una cosa mucho más importante: que había un lenguaje en el mundo que todos comprendían, y que el muchacho había usado durante todo aquel tiempo para hacer progresar la tienda. Era el lenguaje del entusiasmo, de las cosas hechas con amor y con voluntad, en busca de algo que se deseaba o en lo que se creía. Tanger ya había dejado de ser una ciudad extraña, y el sentía que de la misma manera que había conquistado aquel lugar, podría conquistar el mundo.

“Cuando deseas alguna cosa, todo el Universo conspira para que puedas realizarla”, había dicho el viejo rey.

Paulo Coelho

El Alquimista

DEDICATORIA

A MIS PADRES:

Porque me dieron la vida y me enseñaron el valor del trabajo.

A MIS HIJOS:

Porque son la fuente que me llena de fuerzas para vivir.

A MIS HERMANOS:

Porque han sido fundamentales para la creación del hombre que soy.

A JOSÉ LUIS Y MARÍA DE JESÚS:

Porque nunca dejé de escuchar ese: “tú puedes”, que me acompañó todos estos años.

A MARÍA EUGENIA:

Porque has sido como mi hermana y una segunda madre para mis hijos.

A JUAN CARLOS:

Porque sin tu ayuda lo habría logrado, pero con ella, fue mucho más fácil.

A todos ustedes, con amor, dedico esta obra, como el culmen de un esfuerzo de varios años.

AGRADECIMIENTOS

A DIOS: unión y meta de todas las almas del mundo. Porque es la fuente del amor que mueve el Universo. Porque nos tiene reservado un futuro glorioso e inmenso, aún a pesar nuestro.

Al Lic. Rafael Anaya González: Porque ha edificado algo más que una escuela. Ha creado y sostenido un símbolo de nuestra Ciudad.

Al Lic. Federico Jiménez Tejero: Porque no nos mira como alumnos, sino como hijos. Ojalá el esfuerzo de formar hombres perdure en su corazón muchos años más.

A mi asesor: Lic. Felipe Martín Galván Murguía: Por el tiempo, la amistad, la confianza y paciencia que me dedicó durante su cátedra, y especialmente, durante la creación de esta obra.

A mis padrinos: Lic. Juan Carlos Chávez Pulido y Máximo Alejandro Huerta Ramos: Porque son grandes personas y grandes amigos.

A mis maestros: Que contribuyeron con sus conocimientos para que creciéramos como alumnos y como personas.

A mis compañeros de Generación: porque desde ahora, forman parte del recuerdo de una de las etapas más hermosas de mi vida.

A todos los amigos que encontré a mi paso como estudiante y como trabajador en la Universidad Don Vasco.

Y, porque siempre hemos recibido más de lo que necesitamos, aunque no tengamos todo lo que queremos. Porque cada nuevo día es una gran aventura. Porque la vida es un gran regalo:

¡GRACIAS A LA VIDA!

SIGNIFICADO DE LAS ABREVIATURAS QUE APARECEN EN ESTE TRABAJO.

CFF	<i>Código Fiscal de la Federación</i>
CNBV	<i>Comisión Nacional Bancaria y de Valores</i>
CPEUM	<i>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i>
CONDUSEF	<i>Comisión Nacional para la Protección de los Derechos de los Usuarios de los Servicios Financieros</i>
CONSAR	<i>Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro</i>
DOF	<i>Diario Oficial de la Federación</i>
FMI	<i>Fondo Monetario Internacional</i>
INFONAVIT	<i>Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores</i>
IPAB	<i>Instituto de Protección al Ahorro Bancario</i>
ISSFAM	<i>Instituto De Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas</i>
ITESM	<i>Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey</i>
LBM	<i>Ley del Banco de México</i>
LFDC	<i>Ley Federal de los Derechos del Contribuyente</i>
LGOAAC	<i>Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito</i>
LIC	<i>Ley de Instituciones de Crédito</i>
LISSTE	<i>Ley del Instituto de Salubridad y Seguridad Social para los Trabajadores del Estado</i>
LOAPF	<i>Ley Orgánica de la Administración Pública Federal</i>
LPDUSF	<i>Ley de Protección de los Derechos de los Usuarios de Servicios Financieros</i>
SAT	<i>Servicios de Administración Tributaria</i>
SAR	<i>Sistema de Ahorro para el Retiro de los Trabajadores</i>
SHyCP	<i>Secretaría de Hacienda y Crédito Público</i>
SNC	<i>Sociedad Nacional de Crédito</i>
SOFOM	<i>Sociedad Financiera de Objeto Múltiple</i>

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I	5
ANTECEDENTES DEL SISTEMA CAMBIARIO	5
1.1 ANTECEDENTES GENERALES DEL SISTEMA BANCARIO.....	5
1.1.1 Babilonia	5
1.1.2 Los Hititas	7
1.1.3 La India	8
1.1.4 China	8
1.1.5 Grecia	8
1.1.6 Roma	9
1.1.7 Los Monasterios.....	11
1.1.8 Los Templarios y Las Cruzadas.....	12
1.1.9 Los Banqueros en La Edad Media.....	13
1.1.10 Del Siglo XV al Siglo XVIII	14
1.1.11 El Sistema Contemporáneo	14
1.2 ANTECEDENTES EN MÉXICO	15
1.2.1 De 1821 a 1867	16
1.2.2 De 1868 a 1889	17
1.2.3 De 1890 a 1913	18
1.2.4 De 1914 a 1925	20
1.2.5 De 1926 en adelante.....	20
1.3 EL CONFLICTO DEL CAMBIO DE MONEDA EN LA ACTUALIDAD	22
CAPÍTULO II	25
EL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO	25
2.1 IMPORTANCIA Y CONCEPTO DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO .	25
2.2 INTEGRACIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO	27
2.3 LAS AUTORIDADES DENTRO DEL SISTEMA FINANCIERO	27
2.3.1 Banco de México	29
2.3.2 La Secretaría de Hacienda y Crédito Público	38

2.3.3	La CONDUSEF	44
CAPÍTULO III	.....	54
LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES Y EL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	.....	54
3.1	LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES	55
3.1.1	Naturaleza Jurídica	55
3.1.2	Marco Jurídico	57
3.1.3	Estructura Orgánica de la Comisión	58
3.1.4	Facultades de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores	62
3.2	EL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	65
3.2.1	Naturaleza Jurídica	65
3.2.2	Marco Jurídico	67
3.2.3	Estructura Orgánica	68
3.2.4	Facultades del Servicio de Administración Tributaria	69
CAPÍTULO IV	.....	74
LA LEY GENERAL DE ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES AUXILIARES DEL CRÉDITO	.....	74
4.1	COMPETENCIA DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	75
4.1.1	Diferencia entre Casa de Cambio y Centro Cambiario	75
4.1.2	Artículos donde se otorga competencia a la SHYCP	77
4.1.3	Artículos que regulan las actividades de las casas de cambio	79
4.1.4	El Artículo 95-Bis de la LGOAAC	83
CAPÍTULO V	.....	91
MARCO JURÍDICO	.....	91
5.1	LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA VISITA DE INSPECCIÓN	92
5.2	LA LEGALIDAD DE LA VISITA DE INSPECCIÓN	94
5.3	LA LEGALIDAD DEL PROCEDIMIENTO DE LA VISITA DE INSPECCIÓN	98
5.4	CRITERIOS JUDICIALES	108
5.4.1	Criterio de las autoridades del SAT	108

5.4.2	Criterios de los Tribunales Federales	110
CAPÍTULO VI	.....	117
FACULTADES Y OBLIGACIONES QUE DEBEN OTORGARSE A LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN LA VISITA DE INSPECCIÓN	.....	117
6.1	FACULTADES Y OBLIGACIONES QUE DEBEN OTORGARSE A LAS AUTORIDADES	118
6.1.1	Facultades que deben otorgarse a la autoridad	118
6.1.2	Obligaciones que deben ser respetadas por parte de la autoridad	119
CONCLUSIONES	.....	122
PROPUESTA	.....	123
BIBLIOGRAFÍA	.....	134

INTRODUCCIÓN

La exigencia de que un alumno que se encuentra próximo a egresar de una carrera, preste un período determinado de tiempo sus servicios dentro de una dependencia del Estado, como requisito previo a la obtención del documento que lo acredite como profesionista, tiene varios objetivos; uno de ellos consiste en el aprendizaje por parte del alumno, de cómo es llevado a cabo, en la práctica, el trabajo que él sabe realizar en teoría al culminar su carrera.

Al margen del beneficio que reporta el trabajar en forma práctica, pueden obtenerse otras ganancias para quien se encuentra prestando el servicio; un ejemplo claro de lo anterior se encuentra integrado al presente trabajo, cuya inspiración fue obtenida de las experiencias generadas durante el tiempo de prestación del servicio social dentro de la Administración Local Jurídica de Uruapan, del Servicio de Administración Tributaria (SAT).

Dentro de las labores asignadas al alumno prestador del servicio, se encuentra la de Auxiliar en la Resolución de Recursos de Revocación; al realizar dichas labores, el alumno puede percatarse de la existencia de una laguna en las leyes financieras, específicamente en la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, que en su Artículo 95-Bis, faculta a las autoridades a realizar visitas de inspección a las casas de cambio, con el objeto de verificar el debido cumplimiento de las obligaciones impuestas por la ley a dichas casas, sin detallar el procedimiento que se debe seguir dentro de la mencionada visita. Así, cuando es realizada una visita de inspección por parte del SAT, a través de las Administraciones Locales de Auditoría, las realiza siguiendo un procedimiento análogo al de las visitas domiciliarias; lo anterior, porque no

existe un procedimiento propio en la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito (LGOAAC).

La inexistencia en la Ley de un procedimiento específico para realizar las visitas de inspección genera un problema que tiene dos vertientes principales: los visitados se encuentran en la incertidumbre legal acerca de cuáles son sus derechos dentro de la ejecución de una visita de inspección y por lo mismo, invierten en recursos de impugnación, tiempo y dinero, lo que podría evitarse con una Ley más completa. Para la autoridad, en este caso el SAT, el hecho de resolver Recursos de Revocación o contestar Juicios de Nulidad o de Amparo, también le significa el destinar horas de trabajo y recursos, lo que encarece su funcionamiento. Ese enorme gasto de recursos humanos y materiales puede evitarse con una legislación adecuada.

Sabiendo que las casas de cambio existen en todo el territorio nacional, y que el SAT tiene jurisdicción también en el territorio nacional, resulta congruente deducir que los Recursos de Revocación, así como los Juicios de Nulidad derivados de las visitas de inspección, son interpuestos también en toda la geografía del país. En forma concreta, hay antecedentes directos de recursos interpuestos en Torreón, Coahuila; Zacatecas, Zacatecas; Aguascalientes, Aguascalientes; Morelia, Michoacán; México, D.F.; por citar algunos lugares. Así, encontramos antecedentes de que el problema existe, pero por ninguna parte se encuentra doctrina que hable de una posible solución.

La inexistencia, dentro de la Ley, del procedimiento para efectuar la visita de inspección, es el centro de estudio del presente trabajo y el realizarlo nos va a proporcionar los siguientes beneficios:

- a) Personal. El hecho de realizar una investigación para encontrar los fundamentos legales que permitan adicionar el Artículo 95-Bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito

(LGOAAC), con un anexo donde se regule la forma en que se debe llevar a cabo una visita de inspección, permitirá evaluar si los conocimientos adquiridos por el alumno, son los adecuados y suficientes para realizar un trabajo que no solamente merezca el calificativo de aceptable, sino el de sobresaliente.

- b) Profesional. Si la proposición de anexar un procedimiento para las visitas de inspección es justificada, así como acertada la forma en que se propone para dar solución al problema, y consecuentemente se anexe el procedimiento propio para que el gremio jurídico pueda servirse de los datos suministrados en este trabajo, a efecto de usarlos como guías en el caso de que sea presentada una impugnación contra algún acto de autoridad donde intervenga la figura de la visita de inspección como causa generadora de un proceso fiscal.
- c) Social. Al resolver el problema que aqueja al gobernado porque no se le respetan sus derechos elementales durante una visita de inspección quien esté dentro de esos supuestos jurídicos, estará tranquilo al saber que todas las garantías que la Constitución y las demás Leyes le confieren, estarán siendo observadas en forma escrupulosa.

El objetivo general de este trabajo, consiste entonces en probar las siguientes hipótesis:

- ✓ “Es ilegal la utilización de cualquier procedimiento, durante las visitas de inspección a las casas de cambio, pues la Ley no provee un procedimiento específico para ello.”
- ✓ “El SAT no se encuentra facultado para utilizar un procedimiento creado a su criterio, puesto que la Ley debe contener uno en específico. Si la Ley no provee un procedimiento específico, cualquiera que sea utilizado es ilegal.”

Al estudiar las leyes respectivas, especialmente la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito (LGOAAC), vamos a cumplir

el objetivo específico que consiste en establecer las consecuencias legales de la inexistencia de un procedimiento específico para realizar las visitas de inspección; al mismo tiempo, y como complemento se plantea una solución al vacío legal existente en la LGOAAC, con el fin de reglamentar las visitas de inspección, a efecto de otorgar certidumbre jurídica a los gobernados que sean sujetos de las visitas, y también, determinar los beneficios y ventajas que se obtendrán de la aplicación del procedimiento propuesto.

Para realizar lo antes descrito, encontraremos en el primer capítulo, los antecedentes históricos del sistema bancario, en México y en el mundo; en los capítulos segundo y tercero, las facultades y atribuciones de las diversas autoridades del sistema financiero mexicano, así como su organización y el marco jurídico en que desarrollan sus actividades; en el cuarto capítulo se estudian los artículos correspondientes al caso, de la LGOAAC, en forma específica, el Artículo 95-Bis; en el quinto capítulo se presentan los argumentos para determinar la ilegalidad del procedimiento de la visita de inspección; y en el sexto capítulo, se presentan las facultades y obligaciones que debe tener la autoridad a efectos de realizar una visita de inspección.

Después de las conclusiones, se presenta el Artículo 95-Bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, tal como está redactado actualmente, para después, presentar como debe quedar, una vez modificado con la anexión propuesta para dotar a las autoridades de un procedimiento para efectuar la visita de inspección.

Para la realización del trabajo, se utilizó la investigación documental y se tomaron varios textos como base; entre ellos sobresalen los de Miguel Acosta Romero (Nuevo Derecho Bancario; 3ª. Ed.), Jesús de la Fuente Rodríguez (Tratado de Derecho Bancario; 4ª. Ed.) y Joaquín Rodríguez y Rodríguez (Derecho Bancario; 3ª. Ed.), todos ellos de la Editorial Porrúa.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES DEL SISTEMA CAMBIARIO

Nacer es un gran dolor
que la vida compensa.
(Facundo Cabral)

Las operaciones que hoy, por regla general, son realizadas por los bancos, tales como la guarda de dinero, el préstamo de cantidades a diferentes plazos, la emisión de títulos abstractos de obligaciones con y sin garantía, el comercio y canje de diferentes divisas, entre otras, en sus inicios eran realizadas por personas físicas, y también por instituciones como la iglesia. De esa forma, para entender el desarrollo de las casas de cambio y de las instituciones que comercian con divisas, se hace necesario iniciar con una breve semblanza de la evolución del sistema bancario en la historia de la humanidad.

En el texto de Miguel Acosta Romero (Nuevo Derecho Bancario. 6ª. Edición. Editorial Porrúa), se encuentra un resumen acerca de los antecedentes del derecho bancario, el cual sirve de base para este trabajo, sin menospreciar otras fuentes, que complementan lo recopilado por el maestro Acosta Romero.

1.1 ANTECEDENTES GENERALES DEL SISTEMA BANCARIO

1.1.1 Babilonia

En terrenos de lo que hoy conocemos como Irak, en los valles situados en el delta que forman los ríos Tigris y Eúfrates, en Oriente Medio, se han encontrado

indicios de que en Babilonia ya se usaba la plata como medio de cambio y se realizaban asimismo, contratos de crédito, operaciones bancarias de cambio y emisión de títulos y utilización de garantías reales en múltiples formas. “El templo rojo de Uruk, recientemente descubierto por excavaciones que datan de 3400 a 3200 a.c., constituye el más antiguo edificio bancario que se conoce, y está situado en la Mesopotamia. (Mario Bauche Garciadiego. Operaciones Bancarias. p. 1)”.

Los pueblos establecidos en las orillas orientales del mar Mediterráneo se distinguieron por su actividad comercial, pues la situación geográfica que poseían los favoreció al ser punto obligado del paso de las numerosas caravanas que se internaban por la ruta del desierto y de las que preferían utilizar el Estrecho de Ormuz, para realizar sus viajes de intercambio comercial entre el Lejano Oriente, y los pueblos ubicados en la cuenca del Mediterráneo y aún los de la Europa central y occidental.

El desarrollo logrado por el comercio fue dando paso a nuevas formas de hacer negocios, lo que llevó a esos pueblos a crear sistemas de crédito, de pago a distancia, de intercambio de diversas monedas que crearon y pusieron en circulación como medio de pago de las diversas mercancías que comerciaban.

“De acuerdo con William Durant, los babilonios tenían un bien desarrollado sistema financiero, aun cuando no utilizaron la moneda antes de Hammurabi usaban lingotes de oro y plata, como signos de valor y como medio de cambio. El metal no estaba estampado y era pesado en cada transacción. Los préstamos se hacían en mercaderías o en lingotes a muy altas tasas de interés, que eran fijadas por el Estado y que fluctuaban entre el 20% en préstamos en metálico y el 33% en préstamos en especie.” (Acosta Romero, Miguel. Nuevo Derecho Bancario. 8ª. Edición, pág. 37)

Según Durant, no existían bancos en Babilonia y el negocio de prestar dinero lo realizaban individuos que pertenecían a familias pudientes, así como los sacerdotes, quienes realizaban préstamos sobre todo destinados a la agricultura.

Como puede verse, la afirmación de Durant, se contrapone a lo expresado en el primer párrafo, pues en éste se afirma que existen ruinas del primer edificio bancario mientras que aquél dice que no existieron bancos. Resulta complejo tomar partido por alguna postura pues los elementos de que se dispone no son los adecuados para analizar la contradicción. Pero puede tomarse como que ambos tengan una parte de cierto; así, pudiera pensarse que no existían los bancos en el sentido riguroso de la palabra y el edificio del que se habla, tenía salones dedicados al comercio de dinero y divisas, sin necesidad de pensar que todo el edificio estaba destinado a los negocios bancarios. Al ser los sacerdotes de ese tiempo los prestamistas, puede darse por sentado que los templos en donde residían, les servían asimismo para sus tratos comerciales.

1.1.2 Los Hititas

Raza que también se asentó en Mesopotamia, en el Asia Menor, lo que hoy sería el territorio de Siria, en la época del año 2000 a.c. a 1000 a.c., conquistaron a los Babilónicos y mezclaron su cultura con la de los pueblos sojuzgados, dejaron huellas de grandes adelantos en materia jurídica. Practicaban operaciones bancarias con las caravanas, hacían préstamos, daban créditos a largo plazo, y tomaban participaciones en negocios inmobiliarios. Según Miguel Acosta Romero, ellos fueron quienes establecieron los pagos con lingotes de plata. (Op. Cit., p. 37).

1.1.3 La India

En la India, contemporánea de Babilonia y Sumeria, no existían los bancos, por eso las personas escondían los bienes y el dinero en las casas, los enterraban en los patios o las guardaban con algún pariente de confianza que tuviera forma de resguardarlos.

Se cree que ellos utilizaban un sistema de crédito, el cual les facilitaba el comercio a los residentes de ciudades separadas, se daban entre sí documentos que pudieran ser el origen de lo que hoy conocemos como pagarés.

1.1.4 China

En la antigua China, se desarrolló un sistema de crédito y de acuñación de moneda. Antes de la moneda metálica se utilizaban conchas marinas, navajas y seda. Los mercaderes se prestaban entre ellos, a tasas muy elevadas. “Un antiguo proverbio chino decía: “Los ladrones al mayoreo son el inicio de un banco” (Op. Cit., p. 38)”. La primer moneda metálica se encuentra aproximadamente 500 años a.c.; pero alrededor del año 935 de nuestra era ya se utilizaba el papel moneda; usaban letras de cambio y billetes de Estado.

1.1.5 Grecia

Los Griegos conocían a los banqueros con el nombre de Trapezitas y Colubistas y se dedicaban al cambio con altas tasas de interés. Los cambios de monedas de diversas denominaciones y nacionalidades se efectuaban sobre una mesa, la cual se denominaba como Trapeza; los encargados de estas mesas recibían dinero en depósito, daban crédito con interés y así estimulaban la expansión del comercio.

Cada ciudad o Polis tenía su propio sistema de pesas y acuñación de monedas, lo cual generaba confusiones. También los templos daban un servicio de banco y otorgaban préstamos a los individuos y los Estados a tasas mas moderadas de interés. Ejemplo de ellos eran los templos de Samos y Artemisa, en Éfeso.

Los griegos fundaron bancos a través de los templos y el Estado, los cuales fueron manejados por funcionarios públicos y tenían la encomienda de guardar los fondos públicos, efectuar los cambios de monedas de diversas denominaciones, los cobros públicos y efectuar los pagos por concepto de los gastos del Estado. Dichos bancos también daban servicio de préstamos sobre mercaderías, guarda de joyas en cajas fuertes, servicio de pago en otras ciudades, incluso se afirma que los griegos fueron quienes inventaron el cheque, pues se cita a Isócrates, quien comentaba que este instrumento era la mejor opción para llevar consigo dinero durante un viaje.

Durante las conquistas que llevó a cabo Alejandro Magno en territorios de Europa y parte de Asia, difundió los adelantos de los servicios bancarios, de la facilidad del comercio que se obtenía con el uso de la moneda y su influencia persistió aún después de la muerte del conquistador.

1.1.6 Roma

En Roma, se creó un sector de personas que se dedicaron al comercio y además, eran miembros del ejército; estas personas se constituyeron con capitales y comenzaron a financiar obras públicas, ejércitos y flotas, también daban créditos para la construcción de puertos, carreteras y puentes. Estos sectores, suponen algunos doctrinarios, formaron los antecedentes de las sociedades. Estas sociedades se intercambiaban entre sí los nombres de los

deudores solventes y también de los que se encontraban en quiebra o de los morosos, como una especie de lo que hoy conocemos como Buró de Crédito.

Los Romanos utilizaban también monedas (de su *denario*, descende la actual denominación del dinero), y se dice que a propósito las devaluaban, como una forma natural de multiplicar la moneda circulante.

El sistema bancario fue adoptado por los Romanos, procedente de los Griegos y fue manejado principalmente por Griegos y Sirios.

Los argentarios eran una especie de banquero autorizados por el Estado para realizar cambios de moneda y también para retirar de la circulación las monedas falsas, que eran muy comunes en la época. Al ser vigilada la actuación de los argentarios por el Estado, se crea el antecedente de la vigilancia de la banca por parte del Estado. Sus principales actividades consistían en depósitos a la vista, depósitos disponibles mediante documentos expedidos a la orden del propio banquero o de terceros, servicio de caja, préstamos a interés con garantía o sin ella, intervención en subastas y transferencias de dinero a diversas partes del imperio, lo cual evitaba el transporte material del mismo.

Las *mensae* romanas eran una especie de bancos que se encargaban de recaudar los impuestos en las provincias que sometía el ejército, y concentrarlos en un fondo imperial; se encontraban por todos los rincones del imperio, y eran dirigidos por una caja central, que se localizaba en Roma y hacía las funciones de control; con el correr del tiempo, también realizaron préstamos al público.

Los *negociatore*, eran una especie de banqueros ambulantes, por lo general eran judíos, y tenían una gran influencia en los asuntos públicos. Aunque su religión les prohibía el préstamo con interés entre sí, ellos realizaban esta actividad con los extranjeros; su zona de influencia se concentraba en las rutas de caravanas que unían el Imperio Romano con Grecia, Europa, La India y el Lejano

Oriente. Por lo general eran nómadas, pero los más poderosos tenían oficinas permanentes. Seguían a las legiones para establecerse cerca de ellas; su voracidad y actitud insaciable causaba muchos problemas, pero se fueron haciendo tan fuertes, que en lugar de que el Estado los controlara, adquirieron más poder dentro del Imperio.

Es sabido que los Romanos tenían la costumbre de que al invadir una región nueva, no eliminaban radicalmente las tradiciones, costumbres y, en fin, la cultura del territorio conquistado, sino que les permitían mantenerlas, haciéndoles las adecuaciones necesarias para que fueran compatibles con sus exigencias de tributos, administración y expedición de justicia. De tal forma que al final, se formaban mezclas culturales que permitieron el desarrollo y evolución de sistemas y costumbres procedentes de territorios lejanos, y que daban como resultado, la transferencia de conocimientos y costumbres de un pueblo a otro.

Tal aconteció cuando los Romanos invaden las Polis Griegas y reconocen las ventajas de contar con una moneda que puede ser aceptada en lugares lejanos como pago o como medio de cambio por mercancías, joyas, animales, etcétera; deciden entonces crear su propia moneda para que tenga validez en todos los rincones del Imperio y comience una nueva etapa de la humanidad, la de la riqueza en numerario, contante y sonante.

1.1.7 Los Monasterios

En las zonas rurales, en la Edad Media, las instituciones que efectuaban las labores de préstamo con intereses, acuñado de monedas y cambio de valores, eran los monasterios, los cuales ya utilizaban una especie de hipoteca sobre inmuebles, a pesar de las prohibiciones que la iglesia dictaba en contra del préstamo con intereses, pues consideraba que el dinero debía ser productivo y que los intereses eran ilícitos, pues se estaba adquiriendo dinero sin trabajo.

Generalmente sus préstamos eran dirigidos a la producción agrícola, en beneficio de los señores terratenientes y de los que explotaban la tierra.

1.1.8 Los Templarios y Las Cruzadas

Las Cruzadas ayudaron al fortalecimiento del sistema de movimientos de dineros, pues los señores o reyes que organizaban las guerras, debían mover fondos para equipar sus ejércitos de alimentos, ropas y armas; si eran hechos prisioneros, debían asegurar la transferencia de los costos de su rescate, y si ganaban las batallas, tenían que hacerse cargo de enviar a su reino los tesoros que obtenían como botín de sus conquistas.

Los Templarios eran una orden militar y religiosa que fue creada en 1128, d.c.; por los caballeros Franceses Hugues de Payns y Godefroi de Saint Homer, (Diccionario Enciclopédico Ilustrado, Selecciones del Reader's Digest. 1987. P. 326) con el objetivo de proteger a los peregrinos cristianos que asistían a Jerusalén en peregrinación. Balduino II, Rey de Jerusalén, albergó a los Templarios en su palacio, contiguo al Templo de Salomón. Confirmados por el Concilio de Troyes, adquirieron gran poderío y riquezas por haber logrado muchos rescates, y crearon un ámbito de influencia que abarcó casi toda Europa, y llegaron a convertirse en los banqueros del continente. Los Templarios, los Caballeros Hospitalarios y los Teutones fueron los que tomaron parte principal dentro de las Cruzadas. Establecieron cerca de 9000 sucursales donde se recibían depósitos de joyas y capitales, servicios de caja fuerte para guardar valores, transferencias de fondos, expedían vales cobrables en territorios diversos al de su expedición, hacían préstamos a terceros, cambiaban divisas, y obtenían ganancias de la especulación.

Las enormes ganancias y el poder que obtenían los caballeros, causaron grandes envidias, y los lombardos iniciaron un proceso en 1307, encabezados por

Felipe el Hermoso, y obtuvieron del Papa en 1313, la supresión de la orden en todos los reinos cristianos (Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. pp 46 y 47).

1.1.9 Los Banqueros en La Edad Media

En la Edad Media se desarrollaron grandes ferias de comercio, principalmente en Francia, en donde se comerciaban mercancías procedentes de todos los ámbitos conocidos, y para realizarlas se efectuaban una serie de pagos, de cambios de moneda y se concluían operaciones realizadas en ferias anteriores; los comerciantes utilizaban banqueros que operaban a escala internacional, de feria en feria y crearon un sistema de moneda internacional de cuenta, regulaciones para compensación, envío de dinero y cambio de divisas. En las ferias se operaban todo tipo de monedas circulantes en la época; los banqueros recibían documentos, mandatos, depósitos irregulares y se dice que en estas ferias, nació la letra de cambio.

En la ciudad de Barcelona, se crea la *Taula de Cambi*; que funcionaba como banco público y tenía como facultades, entre otras, la de financiar a la municipalidad de Barcelona.

Al caer Bizancio en manos de los Turcos en 1453, se cierran las rutas de Asia y del Mediterráneo, lo que impulsa a buscar nuevas rutas y personajes como Bartolomé Díaz (quien navegó por el Cabo de Buena Esperanza), Vasco da Gama, (quien llega a la India por mar), y Cristóbal Colón, desencadenaron una serie de cambios en la industria, la economía y por supuesto, la banca, la que se desplaza del Mediterráneo hacia el Medio Oriente y el norte de Europa.

1.1.10 Del Siglo XV al Siglo XVIII

En esta época se desarrolla la banca a través de personajes privados, que en su origen fueron comerciantes y desarrollaron actividades bancarias como complemento al comercio. Destacan entre ellos, el Francés Jacques Coeur, la familia Médicis en la Ciudad de Florencia y los Fugger de Aubsburgo.

En Alemania se conocieron los Welser, quienes controlaban el comercio del Nuevo Mundo; los Hewart, cuyos descendientes fueron los grandes financiadores de Luis XIV; los Tucher, que negociaba con Isabel I de Inglaterra.

Un momento de crisis dentro del desarrollo de la banca, se dio cuando el gobierno de España decreta en 1557, la suspensión de todos los pagos y prohibió la exportación de oro, en especial de una remesa que esperaban los Fugger en Amberes; también causó problemas la Revolución de los Países Bajos contra España.

1.1.11 El Sistema Contemporáneo

De los siglos XVIII, a nuestros días, el sistema bancario ha ido evolucionando en cuanto a la forma de efectuar sus operaciones y al sistema de revisión por parte de las autoridades del Estado, pues han adquirido un poder y una importancia tal, que las grandes crisis mundiales tienen sus raíces en el inadecuado funcionamiento de los bancos; pero el objetivo y las operaciones que efectúan, son esencialmente las mismas, y dentro de ese gran universo de actividades, se encuentra la de cambio de divisas, que genera un gran movimiento de riqueza y se hace a nivel mundial, pues prácticamente no existe en la actualidad un país tan independiente que cierre por completo sus fronteras al turismo, al comercio o la migración y que por consiguiente, no requiera de este servicio, el cual se proporciona principalmente por la banca, aunque cada vez se

involucra otro tipo de industrias y de personas físicas, las que hacen del cambio de divisas, su principal ingreso monetario.

1.2 ANTECEDENTES EN MÉXICO

Según Acosta Romero, en la América precolombina no existió un sistema bancario, pues, aún reconociendo el gran desarrollo alcanzado por algunas civilizaciones como la Maya, la Azteca, la Olmeca o la Tolteca, no se tienen antecedentes de que hayan tenido alguna actividad que pudiera asemejarse a lo que se ha descrito anteriormente en los países europeos, en lo referente a actividad bancaria o utilización del crédito. Las actividades que pudieran catalogarse como bancarias, dentro del Nuevo Continente, comenzaron propiamente con la Colonia y más formalmente, con la Independencia. De éste mismo parecer es el maestro Joaquín Rodríguez y Rodríguez (Derecho Bancario, Ed. Porrúa. Revisada. 3ª. Edición. Pág. 19)

En lo anterior, justifica el inicio de su capítulo V, con la descripción de la actividad bancaria durante el período colonial de 1523 a 1821, año en que México obtiene la independencia de España, y a partir de esa etapa, describe el desarrollo del sistema bancario y crediticio durante la vida de la nación independizada (de la misma forma da inicio a su análisis, Rodríguez y Rodríguez en el Capítulo III de su obra citada). Establece asimismo una clasificación de las actividades de los bancos en nuestro país, basándose en la creación de Leyes o Códigos que regulan la actividad bancaria y crediticia del país. Se utilizará esta clasificación dentro del presente trabajo, pues cualquier clasificación puede hacerse de acuerdo a los intereses del autor de la misma y resultaría arbitraria para cualquier otra persona que la interpreta; así, no se encuentra impedimento para utilizar la que propone este autor.

1.2.1 De 1821 a 1867

Al haberse dado en esta etapa graves disturbios que fueron, desde la consumación de la Independencia, la Reforma, la invasión y posterior derrota de los franceses, así como la restauración de la República en el año mencionado de 1867, se dieron etapas de crisis económicas, políticas, guerras internas y con el exterior, se perdió una gran parte del territorio del país como consecuencia de las guerras; todo lo anterior, se agregaba al hecho de que los primeros gobernantes eran inexpertos y el orden jurídico del país aún no se encontraba bien definido. También es factor decisivo el hecho de que dentro de ese lapso, rigieran cuatro Constituciones, todas ellas disímbricas en su estructura y en la forma de gobierno que proponían, la de 1824, un remedo de la Constitución de Cádiz. La de 1836, de carácter centralista. La de 1843, promulgada al antojo de Antonio López de Santa Ana, y la de 1857, liberal y democrática. Todos estos factores, en suma, impidieron el desarrollo de un sistema bancario y crediticio dentro de esa etapa.

Las labores bancarias y crediticias en esa etapa, eran practicadas por las mismas personas que las desarrollaban en la Colonia, los comerciantes y sus descendientes.

La primera agencia bancaria de esa época, fue la Casa Barclay, de Londres, en 1824. Pero los antecedentes de las instituciones nacionales de crédito, se hallan en 1830, con la creación, por parte del gobierno del Banco de Avío, con la finalidad de impulsar el desarrollo de la industria textil; y en 1837, se crea el Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre, que tenía como objetivo principal, el retirar de circulación la moneda falsa que era muy común en esos años, y también el acuñar una nueva moneda que fuera más difícil de falsificar.

En las diferentes Constituciones que rigieron dentro de la época, solamente se otorgaron facultades al Congreso para legislar en lo referente a la emisión, el peso, ley, tipo y denominación de las monedas circulantes en el país.

La Constitución de 1857 no reservó a la Federación la legislación en materia bancaria; así, diversos Estados consideraron que esa facultad se encontraba conferida a las Entidades Federativas y autorizaron el establecimiento de bancos en esas Entidades, los cuales comenzaron a emitir billetes, lo cual traía consecuencias en la economía del país.

Ejemplo de los bancos señalados fueron, el Banco de Santa Eulalia, de Chihuahua, en 1857, y el Banco Minero de Chihuahua, creado en 1872.

Un detalle importante es el establecimiento en México, el 22 de junio de 1864, del Banco de Londres y Sudamérica, sucursal de un banco inglés.

La importancia de la creación de este banco es que no se tiene la certeza de, si para empezar a funcionar obtuvo alguna concesión, pues en esos momentos la capital de la República estaba invadida por las fuerzas francesas y, de facto, no se aplicaba la Constitución de 1857, además de que el Gobierno Inglés había dado su reconocimiento a Maximiliano de Habsburgo como Emperador de México. (Cuestión de Bancos, Sánchez Gavito, Indalecia y Macedo, Pablo. Imprenta de Francisco Díaz de León. P 48)

1.2.2 De 1868 a 1889

En la década de los ochentas, se autoriza la creación de varios bancos con capital privado, a través de concesiones y convenios, lo que alerta al Gobierno Federal de los riesgos de la proliferación de bancos autorizados por las Entidades Federativas, por lo cual reforma la fracción X del Artículo 72 de la Constitución de

1857, y deja como facultad exclusiva de la Federación, legislar en materia bancaria.

Enrique Martínez Sobral (Estudios Elementales de la Legislación Bancaria. pp 24 y ss) resume la situación bancaria de 1884, de la forma siguiente: “Al comenzar el año, nuestro sistema bancario se componía de un banco extranjero con sucursal en la Ciudad de México: el Banco de Londres, México y Sudamérica; de una casa de empeño autorizada para emitir billetes: el Monte de Piedad; de una Institución Nacional Concesionaria por la Federación: el Banco Nacional Mexicano; de una Institución Nacional no concesionada: el Banco Mercantil Mexicano; un banco concesionado por un Estado: el Banco de Chihuahua; un proyecto de Banco concesionado por la Federación: el Banco de Empleados; de un Banco Hipotecario facultado para hacer negocios de emisión. Difícilmente habría sido posible que se introdujera mayor desorden en menor número de años”

A partir de la creación de Código de Comercio de 1884, se regula por el mismo la materia bancaria y así, cualquier banco debería tener autorización del Gobierno Federal y fija además todos los requisitos que se deben cubrir para recibir la autorización, así como las normas de emisión de moneda.

Se prohibía en dicho Código, la emisión sin autorización del gobierno, de vales, pagarés o cualquier otro documento que contuviera una promesa de pago en efectivo, a la vista y al portador, por medio de billetes, recibos o cualquier otra forma.

1.2.3 De 1890 a 1913

Por la proliferación de bancos de emisión, se hizo necesario abrogar el Código de Comercio de 1884, por el de 1889, donde se ordena que mientras se expedía una Ley de Instituciones de Crédito, las concesiones de emisión debían

regirse por medio de contratos hechos por el Ejecutivo y aprobados por el Congreso. Lo anterior, según Miguel Acosta, era inconstitucional, pues ni el Congreso tenía facultades para ratificar contratos de ese tipo, que fueran celebrados por el Ejecutivo, ni éste tenía facultad para someter a la aprobación del Congreso los contratos que celebrara.

El 19 de Marzo de 1897 se promulga la Ley General de Instituciones de Crédito, que establece cuatro tipos de instituciones:

- A) Bancos de Emisión.
- B) Bancos Hipotecarios.
- C) Bancos Refaccionarios.
- D) Almacenes Generales de Depósito.

Para la vigilancia más estrecha de las instituciones existían tres vías:

- a) Por la necesidad de la previa concesión, se crean los bancos por un acto de Estado.
- b) Porque en su manejo se encuentran obligados a observar diversos preceptos de economía bancaria declarados obligatorios por prescripción legal, y,
- c) Porque están sujetos a la vigilancia de la SHyCP, que por regla general, se ejerce por medio de un interventor designado por la Secretaría.

Después de la Revolución de 1910, muchos bancos quebraron, y de los restantes, una mayoría emitió moneda sin respaldo, garantía o autorización, para compensar los préstamos forzosos que hicieron a los Gobiernos Revolucionarios.

1.2.4 De 1914 a 1925

A partir de la Revolución, se generó un caos político, social, económico y por lógica, bancario, que llevó a declarar la caducidad de muchas concesiones. En la Constitución de 1917, se declara que la facultad de emisión de moneda, queda reservada para el Gobierno Federal, a través del Banco Central y la legislación en esa materia, es facultad exclusiva del Congreso.

Se crean varias Leyes y Reglamentos entre las que destacan el Decreto que crea la Comisión Nacional Bancaria (29-12-1924), la Ley General de Instituciones de Crédito (21-05-1925), y la ley que crea el Banco de México (28-08-1925).

1.2.5 De 1926 en adelante

Es aquí donde se establecen las diversas operaciones que realizarían las Instituciones Nacionales de Crédito, así como la incorporación al sistema mexicano del concepto de banca múltiple.

A partir de 1982, se presentó el fenómeno de expropiación de los bancos, debido a la crisis que surgió por la fuga de capitales y a una inflación galopante, así como una devaluación enorme.

Esto trajo como resultado un descenso en la productividad del país, un aumento desmesurado en la deuda externa, y en el aspecto jurídico, una legislación al vapor, motivada por la urgencia de adecuar las leyes a la situación del país. Fue necesario crear un apartado B para el Artículo 123 Constitucional para absorber a los trabajadores de los bancos expropiados y una reforma para hacer irreversible la expropiación.

En 1990, se regresa al sistema mixto de operación de los bancos, se cambia el concepto de concesión y se introduce el de autorización. Para distinguir entre una concesión y una autorización, nos remitimos al texto de Ignacio Soto Sobreyra y Silva (Ley de Instituciones de Crédito. p.223), que dice que una concesión es una delegación de facultades de un servicio considerado como público, del Estado a los particulares; como este servicio corresponde al Estado, puede éste otorgarlo o denegarlo; la autorización es un permiso que el Estado concede a los particulares, si éstos cumplen con los requisitos fijados por la ley, y existe obligación del Estado de concederlo, si los requisitos son cubiertos

Se cambian las leyes orgánicas y reglamentos internos que funcionaban dentro del sistema estatal por unos acorde con la nueva realidad, lo que genera una proliferación de Leyes, Decretos, Códigos y Reglamentos, que al pretender ejercer control sobre el sistema bancario, crean una maraña enorme de reglas que a veces, son insuficientes, y a veces, se duplican.

En ese contexto, la mezcla de leyes diversas, así como la insuficiente vigilancia ejercida por las autoridades, así como la venialidad demostrada por todos aquellos que han ostentado el poder en nuestro país, llega a crear en el país un maremágnum que de ninguna forma podría llamarse orden, ni seguridad jurídica, sea para los usuarios o para los accionistas de los Bancos; pues ni los primeros confiaban en las instituciones, debido al desplome del poder adquisitivo de la moneda, que llegó aparejada con una gran inflación y una devaluación galopante, ni los segundos se regían por leyes claras y precisas que les permitieran calcular el riesgo en que ponían su patrimonio, o si sería factible ya no el hecho de obtener una ganancia razonable, sino el sólo hecho de poder recuperar su inversión en un caso dado.

1.3 EL CONFLICTO DEL CAMBIO DE MONEDA EN LA ACTUALIDAD

En la actualidad se percibe una cierta estabilidad que da confianza a los inversionistas, lo que influye para la entrada al país de capitales que son invertidos en el sistema bancario, pues las altas comisiones cobradas al usuario por los servicios que se le brindan, así como las elevadas tasas de interés que deben pagar los venturosos individuos que tienen acceso al financiamiento bancario, y las tasas tan pobres otorgadas a quienes depositan su dinero al menudeo, hacen en la actualidad del sistema bancario, uno de los mejores lugares para hacer inversiones, por parte de los grandes capitalistas.

Para especificar con claridad qué es una divisa, tendremos que considerar que según Ignacio Soto (Op. Cit. p. 237), este concepto puede tener dos puntos de vista: el económico, que señala como divisa a la unidad monetaria extranjera, llamada así porque es el emblema de su país, que tiene curso legal y que se encuentra fuera de su país. Mientras que un punto de vista más específico o legal nos lo muestra el primer párrafo del artículo 13 de la Ley Orgánica del Banco de México y son los billetes y monedas metálicas extranjeros, depósitos bancarios, títulos de crédito, toda clase de documentos de crédito sobre el exterior y denominados en moneda extranjera, así como, en general, los medios internacionales de pago. Así comprendemos que por ejemplo, los dólares americanos, mientras se encuentren dentro de territorio estadounidense no poseen la calidad de divisa, calidad que adquieren al salir al extranjero. También se comprende que una peseta española, o una corona danesa, al haber sido sustituidas por el euro como moneda de curso legal, tampoco poseen la calidad de divisas y les queda únicamente el valor de ser piezas de colección.

Aún cuando en la actualidad, el cambio de divisas es uno de los servicios ofrecidos al usuario, por parte de los bancos, cabe mencionar que existe una gran competencia por parte de una cantidad desmesurada de pequeños negocios que hace el mismo servicio y que se ha acercado a los clientes potenciales, de forma

que es mucho más rápido efectuar un cambio de divisas en uno de estos locales, que asistir a un banco y tener que invertir una gran cantidad de tiempo , que pudiese destinarse a otras actividades, en lugar de hacer una fila enorme y recibir, en muchos casos un servicio tercermundista por parte de los bancos.

Un factor de importancia a considerar es el hecho de que la mayoría de estos negocios, se dedica casi exclusivamente al intercambio de dólares, en su gran mayoría, estadounidenses; y sólo en muy pocos casos de dólares canadienses y dejan de lado a cualquier otra divisa. Así, el cambio de moneda nacional a euros, yenes japoneses, reales brasileños, libras esterlinas, etcétera, y a la inversa, son efectuados en su gran mayoría por los bancos.

Esto se explica por la cercanía del País con los Estados Unidos de América y el correspondiente tráfico de su moneda en nuestro País, sobre todo en las zonas fronterizas, en donde por igual se aceptan pesos o dólares como medio de pago de cualquier transacción, desde el pago de un servicio de transporte urbano, pasando por el gasto efectuado en algún restaurante o centro comercial, hasta desembolsos de gran escala para movimientos comerciales de una alta envergadura.

Cabe mencionar en esta parte, la implementación en fecha reciente, del Decreto que limita la actividad cambiaria en la República Mexicana, y que incide directamente en la economía de las zonas fronterizas con Estados Unidos, en las cuales el dólar americano circula con mucha libertad, al grado de volverse casi la moneda más común en actividad. Este decreto ha restringido la economía en forma drástica, y tendrá que pasar un buen tiempo hasta que surjan mecanismos para paliar la descompensación que se dio por el decreto.

También es oportuno mencionar que desafortunadamente, y debido a la paridad existente en el comercio de las divisas y sobre todo a la actitud de los americanos, que valoran mucho su cultura y proyectan una sensación de

desprecio por lo extranjero, no se da en las poblaciones fronterizas de Estados Unidos, el mismo fenómeno de aceptar por igual en las transacciones cotidianas, los pesos y los dólares, como moneda de uso común y así, en contadas tiendas departamentales son aceptados como pago los pesos mexicanos, los cuales son recibidos por lo general a un tipo de cambio muy diferente al que se podría conseguir en bancos mexicanos o en casas de cambio instaladas en territorio nacional y que dan una ganancia extra para dichas tiendas; pero por lo general, los pesos no son aceptados en las ciudades limítrofe como moneda de uso común.

CAPÍTULO II

EL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO

Sufrimos demasiado por lo poco que nos falta
y gozamos poco de lo mucho que tenemos.
(Shakespeare)

De vital importancia para el tema que se está tratando, es la existencia del Sistema Financiero, pues en él se encuentra a las autoridades que regulan y supervisan los servicios que son ofertados dentro de todo el espectro financiero nacional, y que incluyen a los bancos, aseguradoras, afianzadoras, casas de bolsa, corredores, prestamistas, centros de cambio, etcétera; de todas las autoridades existentes, en este capítulo serán estudiados el Banco de México, La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la Comisión Nacional de la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros; y se dejará para otro posterior, la investigación relacionada con las funciones y facultades que poseen la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y el Servicio de Administración Tributaria, al ser los organismos directamente responsables de la autorización, el control y la supervisión de los individuos que hacen del cambio de divisas su actividad cotidiana.

2.1 IMPORTANCIA Y CONCEPTO DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO

Según Jesús de la Fuente Rodríguez (Tratado de Derecho Bancario y Bursátil, pág. 79), “en un sentido amplio, se define como el Sistema Financiero Mexicano a todo el conjunto de autoridades que lo supervisan y regulan; a las entidades financieras que generan, captan, administran, orientan y dirigen el

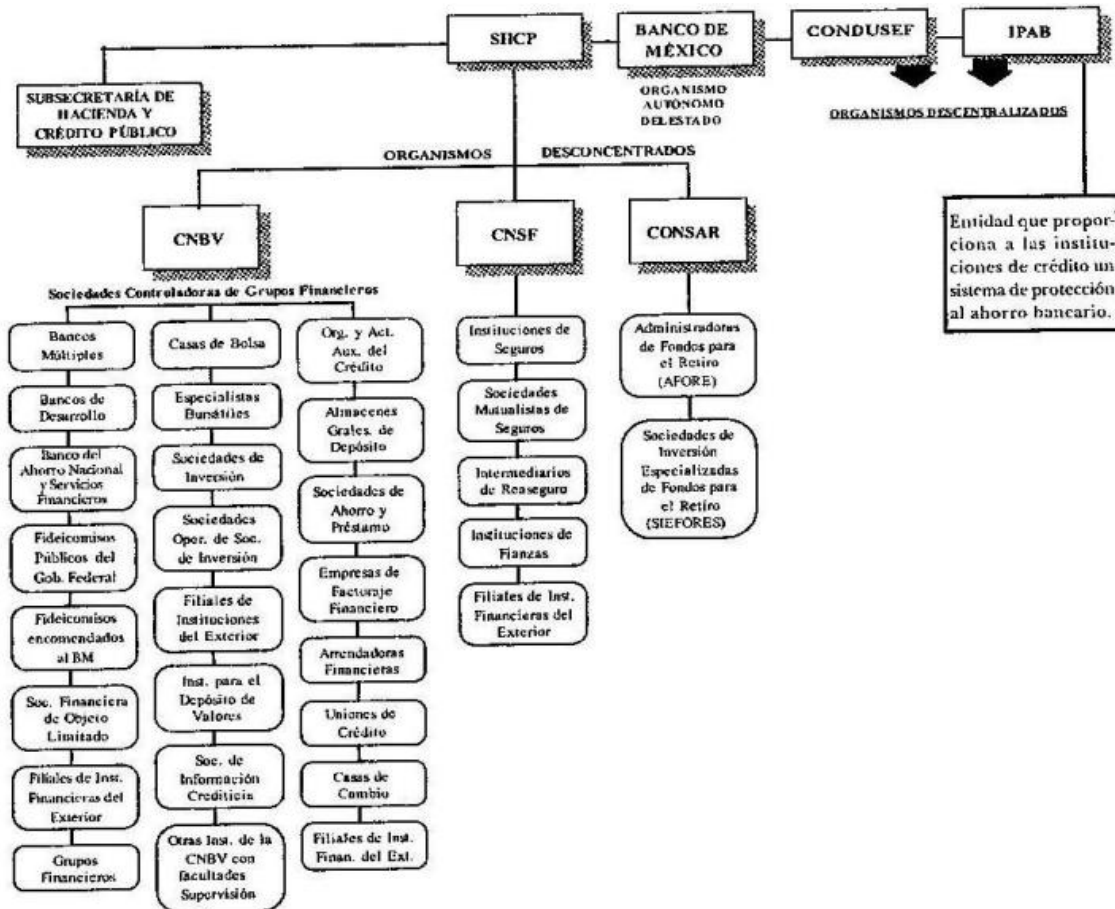
ahorro y la inversión; las instituciones que prestan servicios de apoyo, auxiliares y complementarios a las entidades referidas; las agrupaciones financieras que prestan servicios integrados; así como las entidades que prestan servicios de información sobre operaciones activas o prestan servicios bancarios con residentes en el extranjero”.

Sigue diciendo Jesús de la Fuente: “en un país el sistema financiero es importante, pues a través de las instituciones financieras se capta el ahorro del público y se canaliza hacia las actividades productivas”. Resulta obvia la certeza de esa afirmación pues es básico para un país poder acercar a las empresas necesitadas de financiamiento, los recursos que proporcionan las personas físicas o morales que tienen un exceso de activos y desean ponerlos a trabajar para que les proporcionen rendimientos, y si es a través de estas instituciones donde se recogen dichos activos y son asignados a las actividades de producción, se deduce que la producción de riquezas del país está directamente relacionada con la eficiencia de los sistemas que organizan la circulación de dinero en el mismo país.

Otro punto para resaltar la importancia del sistema financiero, especialmente el bancario, es que constituye la base principal del sistema de pagos y facilita la realización de transacciones. Para efectos de aumento de producción y de calidad en los productos y servicios de una sociedad, se deben tener en cuenta factores como una mano de obra eficiente y un padrón de proveedores confiable y eficaz, pues si no se cuenta con estos elementos, la cadena productiva decae en su rendimiento final. Para tener estos elementos, es necesario tener un sistema de pagos de nóminas y de deudas por transacciones, de otra forma, los empleados que no reciben a tiempo su sueldo, no son igual de eficientes que los que si cobran en forma puntual. Aunque el sistema financiero no se reduce al pago de nóminas, sino que cubre un amplio espectro, es un ejemplo ilustrativo acerca de los efectos de un sistema ineficiente.

2.2 INTEGRACIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO

Por medio de un esquema se presenta la forma en que se integra el sistema financiero mexicano, a efectos de una más rápida comprensión y una eficaz ubicación de los diversos actores en el plano jerárquico.



2.3 LAS AUTORIDADES DENTRO DEL SISTEMA FINANCIERO

Son las dependencias y organismos autónomos, descentralizados, y desconcentrados del Estado, a los que corresponden principalmente las funciones de:

- Regulación

- b) Autorización
- c) Supervisión, y
- d) Protección y defensa de los usuarios del sistema.

Se revisaron diversos autores para determinar quiénes son las autoridades dentro del sistema financiero mexicano, y todas las opiniones son coincidentes acerca de que son la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Jesús de la Fuente Rodríguez anexa al Instituto de Protección al Ahorro Bancario, pero inmediatamente hace la anotación de que no es una autoridad propiamente dicha, pero contribuye proporcionando a las instituciones de crédito, un sistema para proteger el ahorro bancario, lo cual deriva en una mayor confianza de los ahorradores en las instituciones.

Humberto Enrique Ruiz Torres (Derecho Bancario. p. 99) asevera que el conocimiento de las facultades de las autoridades financieras es de gran importancia, pues son un marco obligado de referencia de su actuación constitucional y legal, y porque deben cumplir con su obligación de proporcionar seguridad jurídica a todos aquellos que, respecto de las autoridades, fungen como gobernados.

Recuerda asimismo el breve criterio jurisprudencial que dice: “Autoridades. Las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite.” Y remite a su localización: Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1995, Quinta Época, tomo VI, tesis 100, pág. 65. Dicho criterio resulta fundamental para sostener la propuesta que se aporta en este trabajo, como se verá más adelante.

A continuación se presenta un breve resumen de las funciones y facultades de las principales autoridades financieras. Debido a la relación tan directa entre la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el Servicio de Administración Tributaria, y las personas que hacen del cambio de divisas su principal actividad, se hará el resumen correspondiente a esas autoridades en un capítulo separado.

2.3.1 Banco de México

2.3.1.1 Naturaleza Jurídica

“El Banco de México es un banco central, banco de bancos, institución nacional de crédito con enorme trascendencia para la coexistencia socioeconómica nacional e internacional. (Luis Muñoz. Derecho Bancario Mexicano. p. 63)”.

Creado por medio de la iniciativa presentada por Venustiano Carranza, que pretendía en su planteamiento del Artículo 28 de la Constitución de 1917, la creación de un banco único de emisión controlado por el Gobierno Federal. Se publica en el DOF el 31 de Agosto de 1925 la Ley que crea el Banco de México y es inaugurado el 1 de Septiembre de 1925 por Plutarco Elías Calles (Jesús De La Fuente. Tratado de Derecho Bancario y Bursatil. Pág 110).

En el momento de su creación, el Banxico nace como una sociedad anónima de participación estatal mayoritaria, donde el 51% del capital, como mínimo sólo podía ser suscrita por el gobierno federal; posteriormente en 1982 se transformó en un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio (Humberto Ruiz Torres. Derecho Bancario. Pág.284). En la actualidad, la Ley del Banco de México determina su naturaleza jurídica como una persona de derecho público, con carácter autónomo, que en el ejercicio de sus funciones y en su administración se rige por las disposiciones de esa Ley (Art. 1º).

La autonomía del Banxico implica que ninguna autoridad puede exigirle la concesión del crédito y se sustenta en tres vertientes:

- a) De naturaleza legal. Deriva del mandato constitucional que establece que la misión prioritaria de la institución es la procuración del mantenimiento del poder adquisitivo de la moneda.
- b) Por la integración de su Junta de Gobierno. Este órgano colegiado se encuentra conformado por un gobernador y cuatro subgobernadores, que son designados por el Ejecutivo, pero no pueden ser destituidos del cargo discrecionalmente. Los períodos de servicio de estos funcionarios son alternados. El gobernador dura seis años y comienza a la mitad de un sexenio para concluir al cierre de los primeros tres del próximo. Los subgobernadores duran ocho años y su reemplazo está alternado cada dos; así, el Ejecutivo no tendrá influencia sobre la mayoría de los presentes en la Junta de Gobierno.
- c) El tercer pilar de la autonomía reside en la independencia administrativa y financiera que la ley le concede al banco central.

2.3.1.2 Marco Jurídico

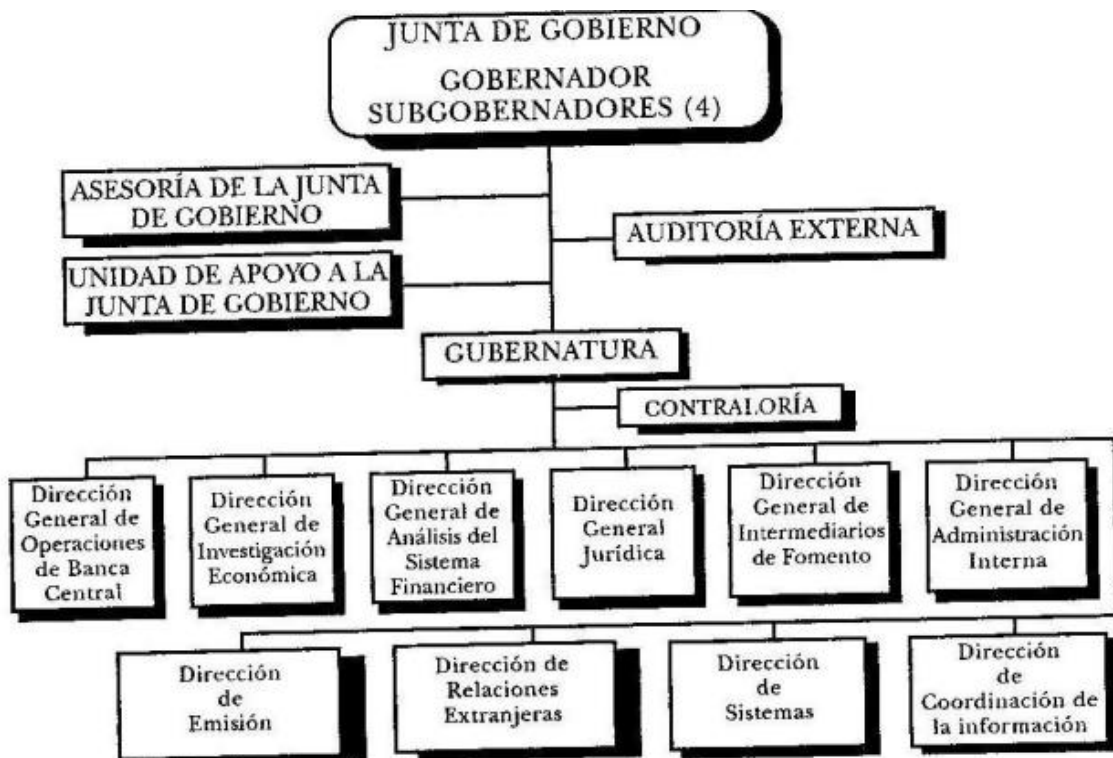
Las facultades y funciones efectuadas por el Banxico se encuentran reguladas por varias leyes, entre ellas:

- a) Artículos 28 y 123, apartado "B", fracción XIII Bis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- b) Ley del Banco de México.
- c) Reglamento Interior del Banco de México.
- d) Ley Orgánica del Banco de México.
- e) Ley de Instituciones de Crédito.
- f) Ley Federal de Responsabilidades de Servidores públicos.
- g) Acuerdo de Adscripción de las Unidades Administrativas del Banco de México

h) Normas del Banco de México en materia de obra inmobiliaria y servicios, expedidas por la Junta de Gobierno el 17 de Octubre de 2000.

2.3.1.3 Estructura Orgánica

El Banco de México se encuentra conformado de la siguiente manera:



1. El ejercicio de las funciones del Banco Central y su administración están encomendadas a una Junta de Gobierno y a un Gobernador (Art. 38 LBM).
2. La Junta de Gobierno es el órgano supremo, se integra por 5 miembros propietarios designados por el Presidente de la República con la aprobación del Senado, o de la Comisión Permanente. Dentro de éstos, el Presidente nombra al Gobernador, quien presidirá la Junta de Gobierno.
3. La Comisión de Cambios es el órgano técnico del Banco, integrado por el Secretario de Hacienda y dos Subsecretarios, el Gobernador y dos

miembros de la Junta de Gobierno del Banco. Se encuentra presidida por el Secretario de Hacienda y se reúne a solicitud del mismo o del Gobernador.

4. Una unidad de asesoría de la Junta de Gobierno.
5. Una unidad de apoyo.
6. Un departamento de contraloría.
7. Diez Direcciones Generales.

Las decisiones de la Junta de Gobierno se toman por consenso, aún con el voto de calidad del Gobernador, son votadas y se toman por mayoría. Con el objeto de coordinar las políticas del Banco con las del Gobierno, se implementó la participación de la SHyCP en las sesiones de la Junta de Gobierno; pero para proteger la autonomía del Banco, se limitó la participación al Secretario y al Subsecretario, y solamente tienen voz pero no tienen voto. El objeto de esa coordinación es que el gasto del gobierno no sobrepase la capacidad productiva de la economía o la disponibilidad de divisas.

El Gobernador designado durará seis años en el cargo, comenzando en el cuarto año del período presidencial y terminando en el tercer año del siguiente sexenio. Los Subgobernadores tendrán un período de ocho años y su sustitución será escalonada cada dos años, de esa forma el Ejecutivo no puede remover a la mayoría de los miembros de la Junta dentro de su sexenio, lo que podría llegar a comprometer la autonomía de la misma.

Para poder ser miembro de la Junta de Gobierno, se debe ser mexicano por nacimiento, no tener más de 65 años de edad al inicio de su período, gozar de reconocida competencia en materia monetaria y financiera, haber ocupado por lo menos durante cinco años, cargos de alto nivel en el sistema financiero mexicano o en las dependencias u organismos que sean autoridades en materia financiera, no haber sido sentenciados por delitos intencionales o inhabilitados para ejercer el comercio o desempeñar un cargo, empleo o comisión en el servicio público, ni tampoco haber sido removidos con anterioridad del cargo de miembro de la Junta.

No pueden desempeñar ningún empleo o cargo en el sector privado o en el Gobierno Federal, y solamente pueden ejercer la docencia o la investigación, las funciones en corporaciones que no tengan fines de lucro o la integración de diversos Consejos o Juntas de Gobierno, siempre que sean por mandato legal y no perciban remuneración alguna.

Solamente pueden ser removidos por causas graves, como la incapacidad mental o física que impida el adecuado desempeño de sus funciones por más de seis meses, el incumplimiento de sus obligaciones, no cumplir los acuerdos de la Junta, utilizar en beneficio propio o de terceros la información confidencial.

Nos resulta obvio suponer que, para que el Banco de México sea capaz de garantizar su independencia y autonomía, no es bastante con blindarlo en cuanto a institución, sino también en cuanto a sus integrantes y dirigentes. De ahí la necesidad de poner en puestos de dirección a personas de capacidad fuera de duda, así como de “aislarlos” de las presiones o tentaciones que suponen el tener otras labores a su cargo, u otros intereses que llegasen a contraponerse con los que deben regir en su encargo como directivos del banco del país, de ahí que sea entendible que deban cubrir tantos y tan variados requisitos.

2.3.1.4 Funciones y Facultades del Banxico

En la Ley del Banco de México, publicada en el DOF del 23 de Diciembre de 1993, se establecen la naturaleza jurídica, funciones, facultades y organización del banco central y en un alarde de claridad y concisión, Pablo E. Mendoza Martell y Eduardo Preciado Briseño (Lecciones de Derecho Bancario. Págs. 26 y 27), resumen los puntos anteriores al transcribir los párrafos sexto y séptimo, del Artículo 28 Constitucional y al mismo tiempo, intercalar los artículos correspondientes de la Ley del Banco de México:

“El Estado tendrá un Banco Central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración (Arts. 1º y 3º). Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional (Art. 2º), fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al Banco conceder financiamiento.

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del Banco Central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes (Arts. 4º 5º y 6º). El Banco Central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará (Art. 24) los cambios (Art. 35), así como la intermediación y los servicios financieros (Arts. 26, 31 y 32), contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación (Arts. 24 y 28) y proveer a su observancia (Arts. 27 y 29). La conducción del Banco estará a cargo de personas (Arts. 38, 39, 40 y 41) cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente (Art. 38), en su caso; desempeñarán su encargo por períodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones (Arts. 40 y 41); sólo podrán ser removidas por causa grave (Arts. 43 y 44) y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en la representación del Banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. Las personas encargadas de la conducción del Banco Central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el Artículo 110 de esta Constitución (Art. 63).” Como podemos observar, en el citado Artículo 28 constitucional se determinan las características inherentes al Banco de México, como la autonomía, la libertad, la independencia y la Ley Reglamentaria (en este caso, la LBM), se encarga de determinar a detalle, la forma en que dichas características deben lograrse. Además de lo anterior, le asigna facultades y le delega obligaciones; en consecuencia, también le provee de herramientas y recursos necesarios para utilizar esas facultades y cumplir las obligaciones.

La Ley del Banco de México contiene en su capítulo V “De la Expedición de normas y sanciones” varias hipótesis sobre las facultades que posee para emitir disposiciones (Arts. 24, 25, 26, 28, 32, 33, 34 y 35) y para sancionar a los intermediarios financieros que no ajusten su conducta a lo dispuesto (Arts. 27, 29, 33 y 37).

Asimismo, dentro del Artículo 7º de la LBM, se mencionan los actos jurídicos que puede realizar el Banco de México. Esos actos son muy semejantes a los que realizan las instituciones de crédito: prestar asesoría financiera especializada, otorgar y obtener créditos, constituir o recibir depósitos, operar con valores o divisas, fungir como garante de las obligaciones de un tercero, etcétera; La diferencia estriba en que mientras los bancos o instituciones de crédito realizan sus operaciones con el público en general, el Banco de México tiene como clientes o usuarios a los diferentes Estados de la República, a la Federación, las diversas Secretarías o a varios organismos del mundo financiero internacional.

En la Ley de Instituciones de Crédito se concentran también una gran variedad de facultades que pasan desde una simple emisión de opiniones, por parte del Banxico y que no tienen fuerza vinculativa, hasta la autorización de la emisión de obligaciones y descuento de cartera a las diversas instituciones de crédito, y que son propias del Banco de México; solamente se mencionan unos ejemplos de éstas últimas:

- a) Art. 46, fracc. XXV. Expedir las disposiciones conforme a las cuales, las instituciones de crédito realicen las operaciones financieras conocidas como derivados.
- b) Art. 48. Determinar las características de las operaciones activas, pasivas y de servicios de los bancos.
- c) Art. 54. Determinar la formalización, plazos y prórrogas de los reportes.
- d) Art. 64. Autorizar la emisión de obligaciones subordinadas.
- e) Art. 93. Descontar cartera de las instituciones de crédito.
- f) Art. 97. Solicitar información y documentos a las instituciones de crédito.

- g) Art. 103, fracc. IV. Emitir disposiciones respecto de las operaciones de las sociedades financieras de objeto limitado.
- h) Art 110. Cargar, en la cuenta de las instituciones de crédito, el importe de las multas impuestas por la CNBV que no admitan medio de defensa.

Los objetivos principales del Banco de México, se encuentran en el Artículo 2º de la Ley del Banco de México, y son tres:

1º. Proveer a la economía del país de moneda nacional. En el logro de esa finalidad, tendrá como objeto prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda.

2º. Promover el sano desarrollo del sistema financiero.

3º. Propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.

Para realizar esos objetivos, el Banco de México efectúa múltiples funciones y posee vastas facultades:

- A. Regula la emisión y circulación de la moneda (Arts. 24 a 26 y 47, fraccs. I a III LBM), los cambios (Art.22, fracc. II y 32 a 35 LBM), la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos (Arts. 24, 26 a 31, 36 y 37 LBM).
- B. Opera con las instituciones de crédito como banco de reserva, recibiendo depósitos obligatorios que deben ser efectuados en efectivo, en valores o de forma mixta, (Art. 28 LBM) y acreditante de última instancia, cuando algún banco comercial requiera liquidez, sea para cumplir sus obligaciones ante los usuarios o para elevar sus proporciones de reserva-depósito y tener el respaldo necesario ante el público (Arts.7º, fracc. II y 15 LBM)
- C. Presta el servicio de tesorería al Gobierno Federal, pues le lleva una cuenta corriente a la Tesorería de la Federación, que sirve de base para otorgar crédito al gobierno, para depositar fondos provenientes de la recaudación y realizar pagos a terceros (Arts. 10, 11 y 12 LBM) y actúa como agente financiero del mismo, al colocar, comprar y vender valores de deuda interna

del gobierno federal (Art. 10 LBM y 20 bis, fracc VI, del Reglamento Interno del Banco de México).

- D. Funge como asesor del Gobierno Federal en materia económica y financiera, lo cual le permite respaldar la emisión y colocación de la deuda interna y además, hace posible la coordinación con el gobierno federal en esas materias.
- E. Participa en el FMI y en otros organismos internacionales que agrupen Bancos Centrales, haciendo el pago de cuotas con recursos del propio banco; mientras que al efectuar otras operaciones, solamente será intermediario, pues los recursos procederán del Gobierno Federal. Algunos de los organismos en que participa son el Banco Internacional de Pagos, el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos y el Banco Latinoamericano de Exportaciones, S.A., sólo de manera enunciativa.
- F. Operar con los organismos mencionados, con bancos centrales o con otras personas morales extranjeras que ejercen funciones de autoridad financiera, ya sea otorgando crédito, recibiendo depósitos en efectivo, obteniendo crédito o recibiendo títulos o valores en custodia o en administración.

En resumen, entre muchas de sus actividades, el Banco de México, es el banco de los bancos, emite moneda en forma exclusiva, es el banco del gobierno, es el asesor financiero del gobierno, regula la intermediación, los cambios de moneda, incide en la paridad de la moneda nacional respecto de la extranjera, determina la cantidad de circulante en el país, y supervisa el adecuado funcionamiento de la política económica y monetaria, además de muchas otras actividades “menores” que sirven de apoyo a los diferentes bancos establecidos.

2.3.2 La Secretaría de Hacienda y Crédito Público

2.3.1.1 Naturaleza Jurídica

Es una Secretaría de Estado, que se encuentra dentro de la Administración Pública Federal, de acuerdo con el Artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que la convierte en un ente público y centralizado, que unido a las demás Secretarías de Estado, a la Presidencia de la República y a la Consejería Jurídica integran la Administración Pública Centralizada.

Creada el 4 de Octubre de 1821, a raíz de la consumación de la Independencia, su denominación era Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda; en Mayo de 1853, por decreto presidencial se cambia a Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En 1867 vuelve a cambiar de denominación, pero desde fines del siglo pasado adquiere la denominación actual. Decretos posteriores le han modificado, agregándole o suprimiéndole atribuciones, pero el nombre ha permanecido fijo.

Es el órgano más importante del Gobierno Federal en materia de banca y crédito; es la dependencia rectora del sistema financiero y tiene a su cargo muchas importantes facultades respecto al mismo.

2.3.1.2 Marco Jurídico

Las facultades que posee la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como las que le confieren su existencia se encuentran establecidas en diversos textos legales, entre los cuales se encuentran:

- A) El Artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se encuentra el sustento jurídico para su creación, al permitir a la

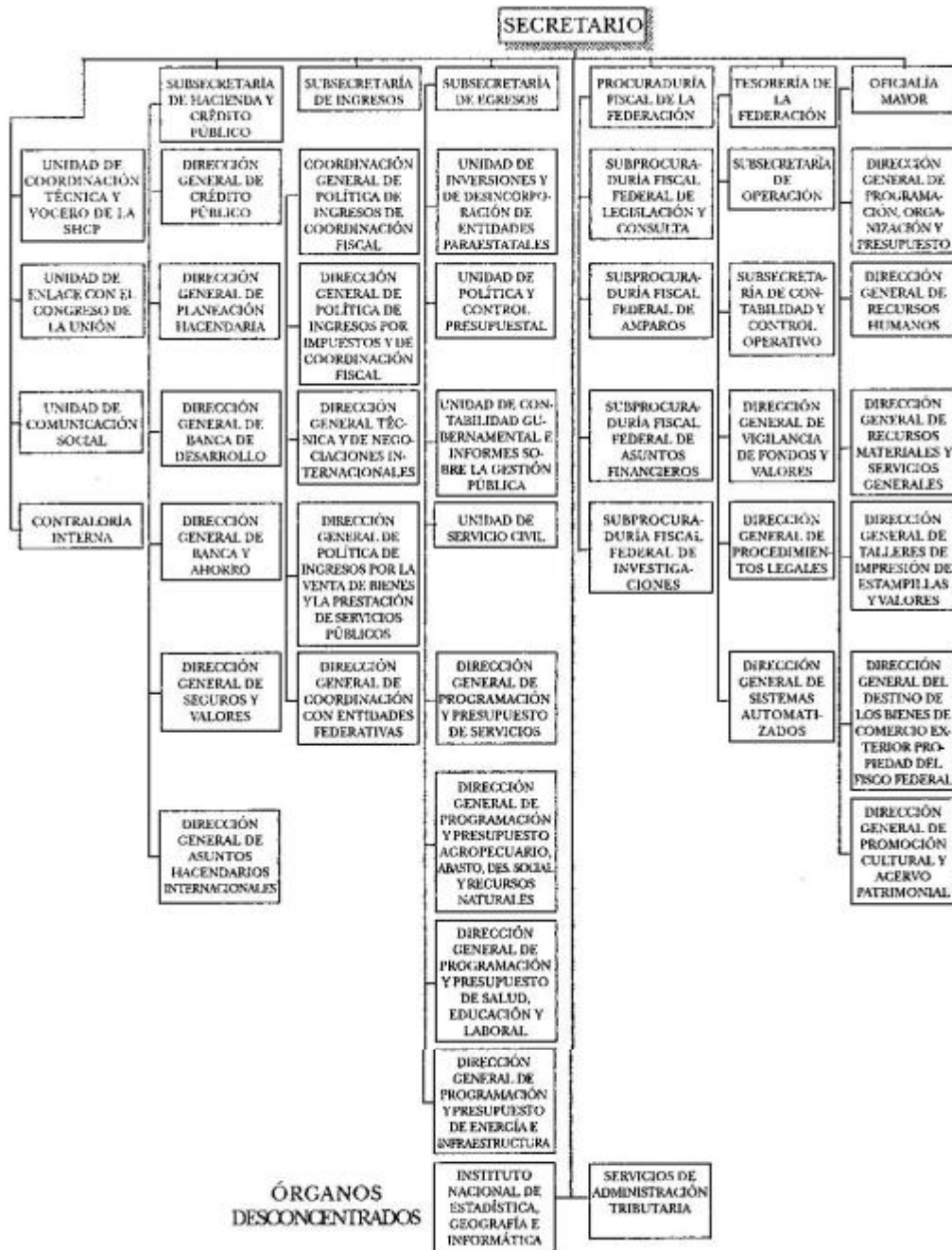
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, distribuir los negocios administrativos de la Nación a las diversas Secretarías de Estado.

- B) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que como se estipula en el párrafo anterior, es parte de la reglamentación que le otorga existencia legal a la Secretaría.
- C) Reglamento Interior de la SHyCP.
- D) Manual de Organización General de la SHyCP
- E) Diversas Leyes del Sistema Financiero Mexicano.

2.3.1.3 Estructura Orgánica

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es una dependencia de la Administración Pública Federal y su estructura queda precisada en su Reglamento Interior del 11 de Septiembre de 1996, y en su manual de Organización del 6 de Enero de 1999, en donde se especifican la forma y términos en que ejercerá sus funciones. Despacha los asuntos de su competencia a través del Secretario de Hacienda y Crédito Público, el cual tiene bajo su mando a tres subsecretarios que son el de Hacienda y Crédito Público, el de Ingresos y el de Egresos, respectivamente; es auxiliado también por el Procurador Fiscal de la Federación, el Tesorero de la Federación y un Oficial Mayor. En los siguientes niveles se encuentran varios Directores Generales y los organismos de control y supervisión.

A continuación se muestra en forma esquemática, cómo está constituida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a efecto de una comprensión más rápida y eficaz.



También son parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los siguientes organismos desconcentrados: La Comisión Nacional Bancaria y de Valores, La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y la Comisión Nacional de Sistemas de Ahorro para el Retiro.

2.3.1.4 Funciones y Facultades

La competencia de la Secretaría de Hacienda está determinada en un amplio espacio de las Leyes del Sistema Financiero Mexicano y no solamente en un cuerpo legal. Siendo tantas sus atribuciones, se enlistarán las principales, tomando en cuenta la ley que se las otorga.

Conforme al Artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tiene las siguientes atribuciones:

- I. Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente;
- II. Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la Administración Pública Federal;
- III. Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;
- IV. Manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;
- V. Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público;
- VI. Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito;
- VII. Ejercer las atribuciones que le señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y de organizaciones y actividades auxiliares del crédito;
- VIII. Determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales, escuchando para ello a las dependencias responsables de los sectores correspondientes y administrar su aplicación en los casos en que no compete a otra Secretaría;

- IX. Establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal, o bien, las bases para fijarlos, escuchando a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y con la participación de las dependencias que corresponda;
- X. Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales;
- XI. Organizar y dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera;
- XII. Representar el interés de la Federación en controversias fiscales;
- XIII. Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la Administración Pública Paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional;
- XIV. Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el del Departamento del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República;
- XV. Evaluar y autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- XVI. Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos;
- XVII. Formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal;
- XVIII. Coordinar y desarrollar los servicios nacionales de estadística y de información geográfica, así como establecer las normas y procedimientos para su organización, funcionamiento y coordinación;
- XIX. Fijar los lineamientos que se deben seguir en la elaboración de la documentación necesaria para la formulación del Informe Presidencial e integrar dicha documentación;

- XX. Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y desincorporación de activos, servicios y ejecución de obras públicas de la Administración Pública Federal;
- XXI. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación;
- XXII. Ejercer el control presupuestal de los servicios personales y establecer normas y lineamientos en materia de control del gasto en ese rubro, y
- XXIII. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

La lista anterior es una parte de las atribuciones que le otorga a la Secretaría de Hacienda, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pero existen más leyes que le otorgan facultades como la Ley de Instituciones de Crédito, la LGOAAC; enlistarlas todas resultaría tedioso para su lectura, y no permitiría una comprensión más amplia, así que se optó por enumerar una pequeña parte de ellas. En la lista siguiente se agregan algunas de las facultades otorgadas por la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito:

- a) Autoriza las reformas y modificaciones a las escrituras constitutivas y estatutos de las organizaciones auxiliares del crédito (excepto las uniones de crédito).
- b) Autoriza el establecimiento, cambio de domicilio, clausura, etcétera, de las sucursales, agencias y oficinas y organizaciones auxiliares.
- c) Autoriza la cesión de activos entre organizaciones auxiliares.
- d) Autoriza la inversión en el capital de sociedades inmobiliarias, la enajenación de bienes inmuebles dados en pago, fuera de los plazos establecidos por la ley.
- e) Formula estudios y dictámenes sobre leyes, reglamentos y disposiciones relativas a las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares; sobre proyectos de reformas, interpretación y aplicación de la LIC.

- f) Emplaza a las organizaciones auxiliares respecto de las sanciones que se apliquen con motivo de irregularidades detectadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
- g) Ejercita el derecho de voto que corresponde al Gobierno Federal, en su carácter de tenedor de certificados de aportación patrimonial de la SNC y de las organizaciones auxiliares del crédito.
- h) Como un punto básico para este trabajo, le otorga la facultad de supervisar y vigilar el cumplimiento por parte de las casas de cambio, de las obligaciones que las diferentes regulaciones les imponen; dicha facultad es delegada a uno de los órganos pertenecientes a la Secretaría, el Servicio de Administración Tributaria.

No está de más recordar que a pesar de enlistar una gran cantidad de facultades y atribuciones de la Secretaría, son solamente una muestra del gran universo de funciones realizadas por ella. Es a esta dependencia del Ejecutivo Federal, a la que se le han otorgado las facultades más importantes y abundantes para aplicar, interpretar y ejecutar los ordenamientos que se hallan vigentes sobre la materia de banca y crédito.

2.3.3 La CONDUSEF

2.3.3.1 Naturaleza Jurídica

La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) fue creada por la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, el 18 de Enero de 1999. Se le asignaron las funciones de protección a los intereses del público, que antes desarrollaban las Comisiones Nacionales de Seguros y Fianzas, Bancaria y de Valores y la del Sistema de Ahorro para el Retiro, con el objeto de que las

comisiones se concentren en sus actividades de supervisión y regulación de las entidades del sector financiero, y que son, entre otras:

- Conciliación y arbitraje para dirimir los conflictos que se presentan entre las entidades financieras y sus usuarios.
- Atender consultas y reclamaciones.
- Vigilar y regular el funcionamiento de las Unidades Especializadas de Atención al Público, por parte de la CNBV.

La CONDUSEF es un Organismo Público Descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios y con domicilio en el Distrito Federal.

Los organismos descentralizados son una forma de organización que integra legalmente una persona de derecho público, para administrar sus negocios con relativa independencia del poder central, pero sin desligarse de la orientación gubernamental necesaria para que el Estado mantenga vigilancia y control sobre ellos. Sus principales características son:

1. Creados por Ley o Decreto del Congreso de la Unión o del Ejecutivo Federal.
2. Cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios.
3. Se encuentran sectorizados a alguna Secretaría de Estado, o Departamento Administrativo.
4. Cuentan con denominación y domicilio legal.
5. Tienen un objetivo específico y realizan actividades de las áreas estratégicas o prioritarias.
6. Tienen órganos de dirección, administración y representación y su propia ley orgánica.

La CONDUSEF cumple con todas y cada una de las características mencionadas, y al ser un organismo con cobertura nacional, cuenta con delegaciones regionales en toda la República Mexicana, las cuales al ser unidades administrativas desconcentradas de la CONDUSEF, están subordinadas

jerárquicamente a la administración central y tienen facultades específicas y competencia territorial para resolver en la materia.

La CONDUSEF cuenta con autonomía técnica para dictar sus resoluciones y laudos, y facultades de autoridad para imponer las sanciones previstas en la ley, lo que robustece su independencia y asegura su imparcialidad. Aunque tiene la obligación de asesorar y proteger los derechos de los usuarios, no debe auxiliarlos poniéndose de su parte, sino que debe nivelar la actuación de ambos extremos de la pugna, a efecto de que exista igualdad entre las partes

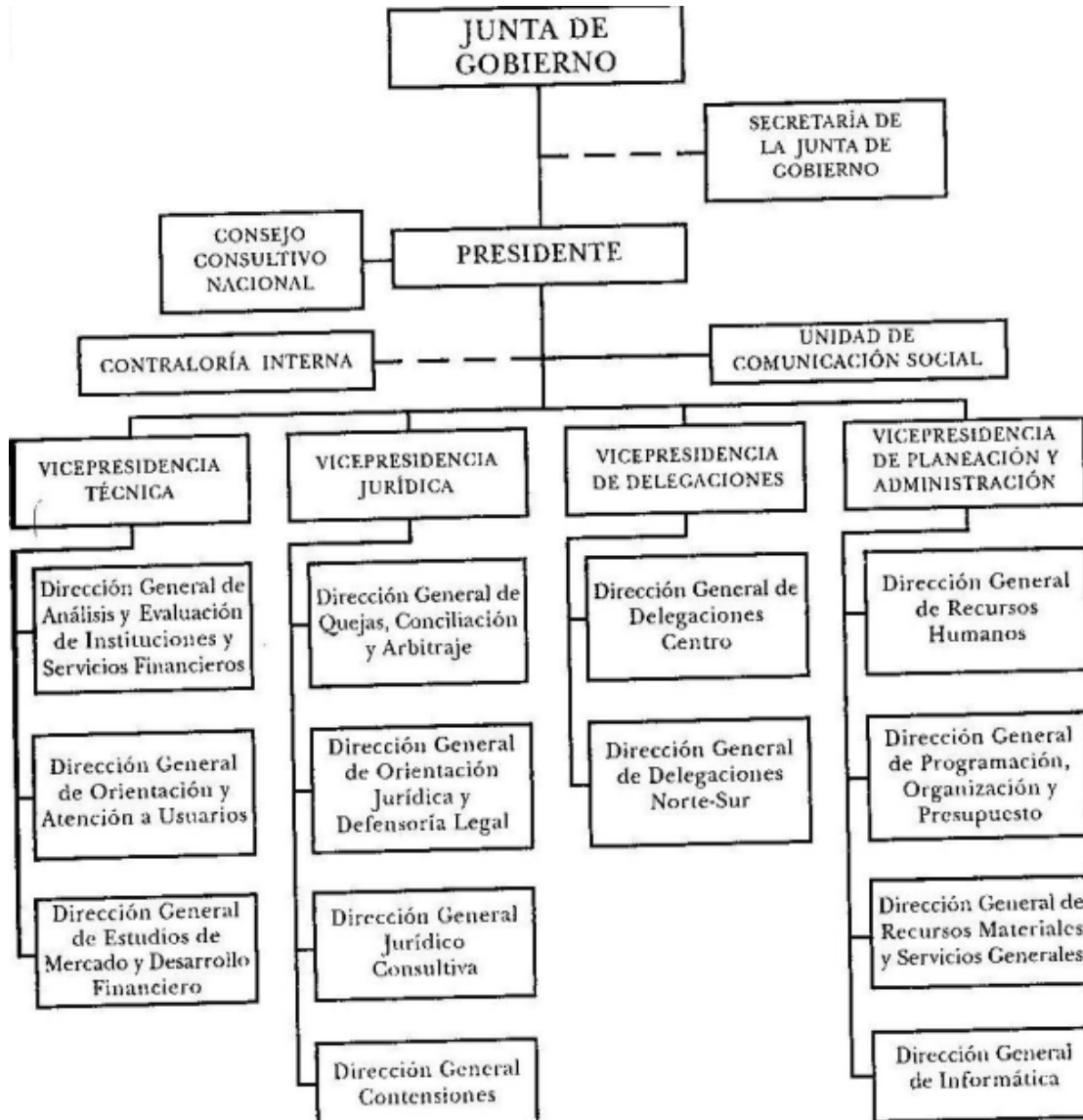
2.3.3.2 Marco Jurídico

El marco jurídico en que se desenvuelve la CONDUSEF está integrado por:

- a) Un marco primario, que incluye la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, el Estatuto Orgánico y Reglamento Interior de la CONDUSEF, las Reglas de procedimiento a que se refiere el Artículo 72-Bis de la LPDUSF del 23 de Junio de 2000 y el acuerdo por el que el Presidente de la CONDUSEF delega facultades en los Vicepresidentes, Directores Generales y otros funcionarios del 9 de Diciembre de 1999.
- b) Un marco supletorio, para efectos de las notificaciones, se aplicará el Código Fiscal de la Federación, excepto en los procesos de conciliación y arbitraje seguidos conforme a la LPDUSF.
- c) Un marco jurídico derivado de su condición de órgano de la Administración Pública Paraestatal que incluye la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Plan Nacional de Desarrollo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ley Federal de Derechos y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, entre otras.

2.3.3.3 Estructura Orgánica

La estructura de la CONDUSEF es de la siguiente manera:



- a) Una Junta de Gobierno
- b) Un Presidente
- c) Vicepresidentes Técnico, Jurídico, de Delegaciones y de Planeación y administración
- d) Directores Generales

- e) Delegaciones estatales y locales, en cada entidad federativa y el Distrito Federal
- f) Los demás funcionarios que determine el Estatuto Orgánico

La Junta de Gobierno de la CONDUSEF es un órgano colegiado que se integra por nueve miembros y es la autoridad máxima de la Comisión. Se conforma por un representante de la SHyCP, quien preside la Junta; un representante del Banco de México, un representante de cada una de las Comisiones Nacionales: Bancaria y de Valores; Seguros y Fianzas y del Sistema de Ahorro para el Retiro; tres representantes del Consejo Consultivo Nacional y el Presidente de la CONDUSEF, quien tiene voz pero no voto dentro de la Junta. Cada integrante, cuenta con un suplente. La Junta designa un Secretario y un Prosecretario, quienes no pueden desempeñar funciones diferentes a las de su encargo.

La Junta sesiona seis veces al año, y de manera extraordinaria cuando sea necesario, previa convocatoria hecha por el Secretario a solicitud de cualquiera de los miembros. En las sesiones deben estar presentes por lo menos cinco miembros de la Junta. Las resoluciones se adoptan por mayoría de los presentes, teniendo voto de calidad el Presidente de la Junta o quien presida la sesión.

El Presidente es la máxima autoridad administrativa de la CONDUSEF y es designado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público. Para ser Presidente se requiere ser ciudadano mexicano, tener título profesional a nivel Licenciatura y haber ocupado por tres años, cargos de decisión en materia financiera, no desempeñar cargos de elección popular, ni ser accionista, comisario, consejero, funcionario o apoderado de las instituciones financieras, no tener litigio pendiente con la Comisión Nacional, no haber sido condenado por delito intencional que le imponga más de un año de prisión, o por delito patrimonial intencional, ni encontrarse inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio

público o en el Sistema Financiero Mexicano, así como ser de reconocida competencia y honorabilidad.

Como auxiliar de la Comisión, funciona un Consejo Consultivo Nacional, y los Consejos Consultivos Regionales que la Junta considere convenientes; tiene asimismo un Órgano de Control Interno, cuyo titular depende directamente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; independientemente del Órgano de control interno, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo designa un comisario público propietario y un suplente, que actúan ante la Junta de Gobierno.

2.3.3.4 Facultades y Funciones

En esta sección, se enlistan separadas las facultades de la CONDUSEF, según si son atribuciones de la Junta de Gobierno, del Presidente o de alguna de las Vicepresidencias.

Facultades de la Junta de Gobierno:

- Determinar, aprobar, y en su caso, publicar las bases y criterios conforme a los cuales, la Comisión considere que deba brindar defensoría legal gratuita a los usuarios;
- Aprobar los programas y presupuestos de la Comisión, propuestos por el Presidente;
- Publicar las recomendaciones hechas a las Instituciones Financieras, si con ello contribuye a la creación de una cultura financiera o a la protección de los intereses del usuario;
- Establecer las políticas para proveer a la difusión de los servicios que ofrece la Comisión;
- Aprobar su Estatuto Orgánico, y expedir las normas internas para su funcionamiento;

- Resolver acerca de la instalación de Consejos Consultivos Regionales, Estatales y Locales;
- Aprobar las políticas, bases y programas que regulen los convenios, contratos, pedidos o acuerdos que la Comisión celebre con terceros en cuestión de obras públicas, arrendamientos, adquisiciones y prestación de servicios;
- Aprobar anualmente los estados financieros de la Comisión y autorizar su publicación;
- Aprobar las disposiciones relativas a la organización de la Comisión Nacional, con las atribuciones que correspondan a sus respectivas unidades administrativas;
- Aprobar el nombramiento y remoción de funcionarios de nivel inmediato inferior al Presidente, a propuesta de éste;
- Establecer las normas y bases para la adquisición, arrendamiento, mejora, enajenación y mantenimiento de los inmuebles que requiera para prestar sus servicios;
- Establecer los lineamientos para la aprobación de las campañas publicitarias de las Instituciones Financieras;
- Evaluación de las actividades de la Comisión;
- Resolver acerca de la condonación parcial o total de multas;
- Establecer los parámetros para determinar montos, forma y condiciones de las garantías que deban presentar las Instituciones Financieras;
- Requerir al Presidente la información necesaria para poder evaluar eficazmente las labores de la Comisión;
- Constituir Comités con fines específicos cuando lo considere necesario;
- Nombrar y remover al Secretario y al Prosecretario;
- Resolver sobre los demás asuntos que el Presidente someta a su consideración; así como todas las demás facultades que le concedan otros ordenamientos.

Son facultades del Presidente:

- Representar legalmente a la Comisión;
- Ejecutar los acuerdos de la Junta de Gobierno;
- Imponer las sanciones correspondientes;
- Conocer y resolver sobre el recurso de revisión, y proponer a la Junta la condonación parcial o total de las multas;
- Celebrar y otorgar toda clase de actos y documentos inherentes al objeto de la Comisión;
- Suscribir y negociar títulos de crédito, así como realizar operaciones de crédito;
- Formular denuncias y querellas, así como otorgar el perdón correspondiente;
- Otorgar, sustituir y revocar poderes generales y especiales;
- Presentar a la aprobación de la Junta las disposiciones que crea necesarias;
- Proporcionar a la SHCP, la información de los casos concretos que ésta le solicite;
- Proveer lo necesario para el cumplimiento de los programas y el correcto ejercicio del presupuesto asignado por la Junta,
- Proporcionar la información requerida por la Junta, acerca del ejercicio de sus facultades;
- Nombrar y remover al personal de la Comisión Nacional;
- Presentar a la Junta los proyectos de disposiciones relacionadas con la organización de la Comisión y con las atribuciones de sus unidades administrativas;
- Ejercer las facultades de dominio, administración, pleitos y cobranzas; así como las demás que le otorgue la Junta o cualquier otra ley.
- El Presidente podrá ejercer sus facultades directamente o a través de acuerdo delegatorio; por los Vicepresidentes, Directores Generales, y demás servidores públicos de la Comisión Nacional. Los acuerdos por los

que se deleguen facultades deben ser publicados en el Diario Oficial de la Federación.

Las Vicepresidencias tienen facultades según su orientación:

A la Jurídica se le dotó de facultades para sancionar, y en su caso designar a defensores de los usuarios en los juicios presentados ante los tribunales competentes.

La Vicepresidencia Técnica brinda orientación y atención a usuarios; proporciona información relacionada con los servicios y productos que ofrecen las Instituciones Financieras, con el objeto de crear una cultura financiera adecuada; elabora estudios socioeconómicos para verificar la situación económica de los usuarios que soliciten servicios gratuitos; integra un padrón o registro de prestadores de productos y servicios financieros; elabora estudios de mercado sobre aspectos relacionados con el ámbito de operación de la Comisión; analiza y evalúa de las instituciones financieras y sus productos, la publicidad y los contratos de adhesión elaborados por las Instituciones.

La Vicepresidencia de Planeación y Administración, contribuye operativamente al equilibrio funcional de las áreas sustantivas, cuya naturaleza es diversa y compleja, lo que permite la operación administrativa y financiera para garantizar la realización de los objetivos de la CONDUSEF.

Vicepresidencia de Delegaciones. La misma establece la estrategia de desconcentración en operación y funcionamiento general de la CONDUSEF, para darles a las representaciones estatales su carácter de ventanilla de atención a los usuarios con todas las atribuciones, que van desde una orientación a los usuarios de los servicios financieros, hasta el ejercicio de las funciones jurídicas más extensas atribuidas por la ley a la CONDUSEF. Así, cada una de las oficinas regionales está facultada para tramitar y sustanciar juicios arbitrales, establecer

medidas para su cumplimiento, brindar defensoría legal e imponer las sanciones que correspondan, incluyendo multas.

Con la presentación de este tema se concluye el segundo capítulo, referente al Sistema Financiero Mexicano, donde se vio el concepto del mismo, su importancia y su integración, así como la naturaleza jurídica de las principales autoridades financieras, el marco jurídico en que desarrollan sus actividades, su estructura orgánica y sus principales atribuciones y facultades.

De este capítulo se entiende a grandes rasgos, que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es la autoridad máxima del Sistema Financiero, pues es la que cuenta con el más variado abanico de facultades, sobre todo de autorizaciones para el funcionamiento de Instituciones Financieras; y precisamente en la SHCP, se encuentra sectorizada la CONDUSEF, que se encarga de vigilar que la actividad de los prestadores de servicios financieros esté de acuerdo con lo que las leyes marquen y cuida el interés de los usuarios. El Banco de México es el organismo autónomo que controla aspectos tan importantes como la emisión de moneda y su paridad ante otras monedas extranjeras, a la vez que se erige como respaldo y vigilante de las reservas monetarias de las diversas Instituciones Financieras que ofrecen sus servicios en territorio nacional, entre muchos otros deberes que tienen.

CAPÍTULO III

LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES Y EL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

No llega antes el que va más rápido
sino el que sabe a dónde va.
(Séneca)

Los organismos que tienen en forma directa las facultades de supervisión de las casas de cambio y de los transmisores de dinero, así como de las personas que se dedican a las actividades que enumera el Artículo 81-A de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, son la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en su calidad de organismo supervisor de las actividades de crédito y de las instituciones que llevan a cabo dichas actividades; asimismo, el Servicio de Administración Tributaria, en su carácter de organismo delegado por la ley para efectuar en forma directa, ante las personas morales y físicas que realizan las actividades descritas por el Artículo 81-A, las labores de inspección directa; el fundamento legal de dicha delegación se encuentra en el Artículo 95-Bis de la referida Ley General de Organizaciones y Actividades auxiliares del Crédito.

En este capítulo se tratará acerca de la naturaleza jurídica, las funciones y la estructura de ambas instituciones, así como el marco jurídico en el cual se desenvuelven.

3.1 LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES

3.1.1 Naturaleza Jurídica

Como paso previo a deducir la naturaleza jurídica que caracteriza a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, parece lógico el mencionar los antecedentes de su creación, y así encontramos que Miguel Acosta Romero (Nuevo Derecho Bancario; Pág. 191), ubica el antecedente más remoto de esta institución, aunque en un punto de vista puramente teórico, en 1889, con la edición del “Estudio Histórico y Filosófico sobre la Legislación de Bancos”.

En dicha obra se sugiere la creación de una sección de interventoría que funcionara dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y que dicha sección se hiciera cargo de las funciones de intervención y vigilancia del funcionamiento de los bancos, pues hasta ese momento, el sistema de intervenciones no tenía armonía ni coordinación, por lo cual, los resultados que presentaba eran muy pobres.

En 1897 se publica la Ley General de Instituciones de Crédito, la cual, en su Artículo 113, asigna la vigilancia de las instituciones de crédito a la Secretaría de Hacienda, la cual se llevaba a cabo por medio de interventores asignados directamente a cada banco, o por medio de la asignación especial a los casos determinados. En el Artículo 117 se establecía que las funciones de los interventores serían idénticas a las que ejercían los comisarios dentro de las sociedades, cuando se supervisen los balances de los bancos.

En 1924 se crea la Comisión Nacional Bancaria, por medio de decreto publicado en el DOF el 31 de Diciembre. Por otro lado, fue hasta el 11 de Febrero de 1946, que se crea la Comisión Nacional de Valores, por decreto publicado en el DOF, sin embargo en dicho decreto solamente se establecía su composición,

atribuciones y presupuesto, y es hasta el año de 1947, el 4 de Julio, que se expide el Reglamento Interior de la Comisión Nacional de Valores.

Al ser creada la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (DOF, 28 de Abril de 1995), se reúnen en un solo ente, las facultades y funciones que anteriormente eran realizadas por las dos comisiones. En la exposición de motivos del Decreto se establecen las causas de esta unión:

“...en los últimos años se han gestado importantes cambios en su perspectiva, al evolucionar de una función con un alto contenido sancionador, a una de carácter más preventivo, es decir, de una función que actuaba sobre los hechos consumados a una que busca anticiparse a los mismos. Por otro lado, la tendencia hacia la prestación de una amplia gama de productos y servicios financieros a través de la configuración de grandes corporaciones, han hecho impostergables los avances hacia una supervisión consolidada, que permita una visión global de los riesgos y atienda más a las operaciones que a las personas que las realicen...”

Así, encontramos que en 1995 es creada la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con autonomía técnica y facultades ejecutivas, de conformidad con lo previsto en los Artículos 1 y 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que permiten que las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, cuenten con órganos desconcentrados que se encontrarán bajo su mando y jerarquía, con el objeto de brindar una atención eficaz y un rápido despacho de los asuntos de su competencia.

Jesús de la Fuente Rodríguez (Tratado de Derecho Bursátil. Pág 147), menciona que dentro de los proyectos de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores de 1988 y 1999, la Comisión se transformaría en un organismo desconcentrado del Banxico, o bien en un órgano descentralizado. Según el tratadista, la segunda opción sería la más adecuada, de acuerdo con la

idea de que la Comisión tenga una mayor autonomía y no estaría subordinada jerárquicamente ni al Banco de México, ni a la Secretaría de Hacienda. Al parecer dichos proyectos no fueron aprobados por los legisladores y continúa en el mismo estatus de órgano desconcentrado de la SHyCP.

“El objeto de la Comisión lo constituye la supervisión y regulación de las entidades del sector financiero, y organismos de integración a fin de procurar su estabilidad y buen funcionamiento; mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en protección de los intereses del público, así como supervisar y regular a las personas físicas y demás personas morales, cuando realicen actividades previstas en las Leyes relativas al mencionado sistema financiero, especificando la Ley en la fracción IV de su Artículo 3º, cuáles son dichas entidades. (Ignacio Soto Sobreyra y Silva. Ley de Instituciones de Crédito. P. 207)”.

3.1.2 Marco Jurídico

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores ejerce sus facultades de acuerdo con un marco jurídico conformado por dos vertientes principales, a saber: la primera que consta de las leyes, reglamentos y circulares que le otorgan facultades en su carácter de órgano supervisor del Sistema Financiero Mexicano, y entre ellas podemos mencionar a la Ley de Instituciones de Crédito, Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, donde se reconoce cabalmente su carácter de autoridad y se le otorgan las facultades precisas a fin de que lleve a cabo sus funciones de supervisión y control de las instituciones financieras en el país. Asimismo, dentro de los ordenamientos internos como los oficios y circulares que emite la SHyCP, el Banco de México y la propia Comisión se encuentran muchos sustentos legales para el actuar cotidiano de la Comisión. En otras disposiciones legales como la

Ley del INFONAVIT, la Ley del ISSFAM o la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, por mencionar algunas, también se refieren a la Comisión en su carácter de autoridad y supervisora del Sistema Financiero Nacional.

La segunda vertiente del marco jurídico en que opera la Comisión, se conforma por todos aquellos ordenamientos que le son aplicables debido a la naturaleza jurídica que posee, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; dichas leyes u ordenamientos son principalmente: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, la Ley Federal de Derechos, La Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento, la Ley General de Deuda Pública, la Ley General de Bienes Nacionales y sus disposiciones complementarias, así como un largo etcétera. A los trabajadores de la Comisión les son aplicables en su calidad de servidores públicos, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Artículo 123, apartado “B” y la Ley del ISSSTE. De esta forma, se adecuan al marco jurídico, sus calidades de miembros de un organismo perteneciente a la administración pública.

3.1.3 Estructura Orgánica de la Comisión

Actualmente, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores se encuentra conformada de la siguiente manera:

- A) Junta de Gobierno
- B) Presidencia
- C) Vicepresidencias
- D) Contraloría Interna
- E) Direcciones Generales, y
- F) Las demás unidades administrativas necesarias

A.- La Junta de Gobierno es el órgano máximo de la Comisión y se encuentra integrado por diez vocales, más el Presidente de la Comisión, que lo será también de la Junta, y dos Vicepresidentes de la propia Comisión que el mismo Presidente designe. Cada uno de los vocales cuenta con un suplente, designado previamente, no así el Presidente o los Vicepresidentes. Para ser vocal se requiere ocupar cuando menos el cargo de Director General de la Administración Pública Federal o su equivalente.

Dentro de la Junta, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público posee la mayor representación, al designar a cinco vocales y sus respectivos suplentes. Los vocales serán el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, el Director General de Banca y Ahorro, el Director General de Banca de Desarrollo y el Director General de Seguros y Valores. De esta forma, si los funcionarios principales del sistema financiero son miembros de la Junta, ya no existe la necesidad de someter los acuerdos de la Junta a la aprobación de la Secretaría, y se evita el tener que hacer trámites de información a la Secretaría.

El Banco de México tiene la facultad de nombrar tres vocales dentro de la Junta, y esos nombramientos recaen en el Gobernador y dos Subgobernadores. De esa forma se permite que sean expresados los puntos de vista que sustenta el Banco y que también sean tomadas en cuenta las repercusiones y efectos que tendrán en el sistema monetario, las decisiones adoptadas por la Junta.

La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y la Comisión Nacional del SAR, designan cada una, un vocal y su suplente, con la intención de unificar criterios de supervisión y vigilancia entre las tres comisiones. Ambos vocales son, por lo común, los Presidentes de las comisiones.

Como se anotó líneas arriba, el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, lo será también de la Junta de Gobierno y tendrá la

facultad de designar otros dos vocales (y sus respectivos suplentes) para completar trece en total dentro de la Junta.

B.- La Presidencia. El Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores es la máxima autoridad administrativa de la misma, y actualmente es designado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público (Erick Carvallo Núñez. Nuevo Derecho Bancario y Bursátil Mexicano. P. 303).

Con el objeto de que posea la capacidad de realizar con eficacia sus funciones, dada la importancia tan grande de su cargo, debe reunir ciertas características, entre las cuales se pueden mencionar: tener la experiencia necesaria (se exigen cinco años en cargos de alto nivel dentro del sistema financiero mexicano, en dependencias, organismos o instituciones que tengan funciones de autoridad o vigilancia en materia financiera); contar con solvencia moral (no haber sido sentenciado por delito intencional que tenga como pena más de un año de prisión, ni haber sido inhabilitado para ejercer el comercio o un cargo o comisión en el servicio público).

Para asegurar la independencia de sus decisiones, se exige que el presidente no tenga vínculos personales, partidistas o profesionales que pudieran ser un obstáculo para su objetividad. Así, se pide que no desempeñe cargos de elección popular, ni ser accionista, consejero, comisario o funcionario de alguna entidad. También se exige no tener algún litigio interpuesto en contra de la Comisión, no participar de forma activa en algún partido político, o ejercer algún cargo, puesto o comisión remunerada, distinta del que desempeñe en la Comisión.

Las principales facultades del Presidente se refieren a la inspección y vigilancia de las entidades financieras; la designación de interventores; imposición de sanciones; ejecución de los acuerdos de la Junta de Gobierno; la autorización, suspensión o cancelación de la inscripción de valores en la sección de valores del Registro Nacional de Valores e Inversiones; informar a la Junta sobre las labores

de las oficinas a su cargo y todas las labores administrativas que sean acordes a las necesidades de la propia Comisión.

De esa forma, se pueden comparar las facultades del Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, con las que posee un Presidente del Consejo de Administración de una empresa.

C.- Las Vicepresidencias. Sin objeto de demeritar las funciones reservadas para los Vicepresidentes de la Comisión, éstas son secundarias y se enfocan a los detalles administrativos; y en el entendido de que las decisiones totales se encuentran reservadas para la Junta de Gobierno (si son de aspectos técnicos de la operación de las Instituciones de Crédito, cuya actividad supervisa y regula), o para el Presidente (si se refieren a aspectos administrativos de la propia Comisión), se comprende que la actividad de las Vicepresidencias, se encuentra más enfocada a aspectos administrativos, motivo por el cual, resultaría vano y tedioso el enumerar las funciones de las mismas. Sin embargo, cabe resaltar el hecho de que si algún Vicepresidente forma parte de la Junta de Gobierno, es obvio que sus facultades como miembro, son las inherentes a ese nombramiento y su opinión será tomada en cuenta al analizar algún asunto presentado a la Junta.

D.- La misma razón que se expuso acerca de las Vicepresidencias, acerca de que sus funciones son meramente administrativas, se puede aplicar para las funciones del órgano de Contraloría Interna, las Direcciones Generales y las demás unidades administrativas; es por esa razón que nos abstendremos de enlistarlas en este trabajo, pues no resultan relevantes para la comprensión del trabajo desempeñado por la Comisión, y en aras de la brevedad se omiten.

3.1.4 Facultades de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores

Se encuentran divididas en dos grandes vertientes, las facultades reservadas al Presidente de la Comisión y las que ejerce la Junta de Gobierno.

Al ser la Junta de Gobierno la máxima autoridad dentro de la Comisión, es quien resuelve los asuntos que son trascendentales tanto de los aspectos administrativos, como de los de operación cotidiana de la Comisión; entre otros, destacan los siguientes:

- Autorizar o concesionar la constitución y operación, fusión o adquisición de control, así como revocar la autorización o concesión de aquellas entidades que señalan las leyes.
- Autorización de nombramientos de consejeros, directores, comisarios y apoderados de las sociedades controladoras de grupos financieros institucionales, de banca múltiple o de casas de bolsa.
- Acordar la intervención administrativa o gerencial de las entidades con el objeto de suspender, normalizar o resolver operaciones que pongan en riesgo su solvencia, estabilidad o liquidez.
- Imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes.
- Condonar total o parcialmente las multas, a propuesta del Presidente.
- Autorizar la constitución y operación y, en caso necesario, la inscripción en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios, de aquellas entidades que marquen las leyes.
- Emitir las disposiciones de carácter general para el ejercicio de las facultades de inspección, vigilancia, prevención y corrección.
- Examinar y aprobar: los informes que le presente el Presidente, sobre las labores propias de la Comisión; aprobar el presupuesto de ingresos y egresos, así como su aplicación; nombramientos o remoción de los Vicepresidentes, Contralor Interno; aprobar disposiciones relacionadas con la organización de la propia Comisión o con las atribuciones de sus unidades administrativas; las condiciones de trabajo de las personas que

laboran dentro de la Comisión; constituir comités con fines específicos., y resolver en general sobre cualquier asunto que el Presidente someta a su consideración.

La anterior lista es meramente enunciativa y no limitativa, pues resultaría extenso el enumerar todas y cada una de las facultades atribuidas a la Junta de Gobierno.

Como representante legal de la Comisión, el Presidente tiene las siguientes facultades:

- El Presidente es quien ejecuta los acuerdos tomados por la Junta de Gobierno, como la intervención administrativa o gerencial de las entidades; la designación de interventores; la imposición de sanciones, etc.
- Autorizar, suspender o cancelar la inscripción de valores; informar a la Junta de Gobierno de las labores efectuadas por la Comisión, así como obtener su aprobación para la emisión de disposiciones de carácter general que sean necesarias; presentar a la Junta, informes sobre la situación de entidades, sistemas y mercados financieros.
- Hacer entrega de la información solicitada por la SHyCP, respecto de los casos que le sean requeridos; informar al Banxico sobre la liquidez y solvencia de las entidades.
- Formular anualmente los presupuestos de ingresos y egresos; así como proveer lo necesario para su debido cumplimiento.
- Proponer a la Junta el nombramiento y remoción de los Vicepresidentes, Contralor General o los Directores de área.

Dentro de los procesos judiciales, administrativos o laborales en los que la Comisión sea parte, el Presidente puede, directamente o por medio de delegados designados para tal efecto, ejercer acciones, oponer excepciones, presentar alegatos y, en fin, realizar cualquier acto procesal que corresponda a la Comisión o a sus órganos. El Presidente y los Vicepresidentes, solamente estarán obligados

a rendir declaración o absolver posiciones, cuando sean presentadas mediante oficio expedido por autoridad competente, el cuál será contestado por escrito, en el término dispuesto por la autoridad emisora.

Al igual que al elaborar el listado de las facultades de la Junta de Gobierno, el listado de las facultades del Presidente de la Comisión, expuestas renglones arriba, contiene únicamente una parte del total de las facultades pues son tantas que sería cansada su lectura y así, es solamente enunciativa, más no limitativa la referida lista.

Además de todo lo expuesto, la CNBV, ejerce otras facultades como organismo:

- Consulta: en materia financiera es consultada por el Gobierno Federal.
- Publicación de estadísticas: elabora instrumentos para imponer disciplina y transparencia al sistema financiero.
- Protege intereses del público: al garantizar el secreto bancario, establecer guardias en caso de huelga bancaria.
- Asistencia: a instituciones supervisoras y reguladoras de otros países.
- Registro: lleva un registro de los valores que circulan en el sistema.
- Celebra convenios: con cualquier organización nacional o internacional, que posea funciones de supervisión y regulación.
- Intervención: en la emisión, sorteo y cancelación de títulos o valores emitidos por las entidades financieras.
- Conocer y resolver revocaciones: cuando sean interpuestas en contra de las sanciones aplicadas por la Comisión.

Este es, en resumen, el organismo encargado por la Ley en nuestro país para que sea quien supervise, regule y vigile la actividad de las entidades financieras que funcionan en nuestro país. Como puede deducirse, su creación y funcionamiento son parte de la forma que se encontró por el gobierno, para

garantizar la correcta operación de valores y del dinero que proporcionan los inversionistas, a efecto de hacer funcionar nuestro sistema financiero.

3.2 EL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

3.2.1 Naturaleza Jurídica

Al igual que en el punto anterior, comenzaremos éste haciendo un breve recorrido por los antecedentes del órgano respectivo, en éste caso, del Servicio de Administración Tributaria.

Desde 1821, ya existía en el país la Junta de Crédito Público, en la cual encontramos el origen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. De ese momento hasta las dos últimas décadas del siglo XX, la Junta sufrió muchas transformaciones dentro de su natural evolución, con el fin de adecuarse a las necesidades cambiantes del país en materia fiscal y de vigilancia.

El 26 de Diciembre de 1976, se publica La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mediante la cual se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto, que sería en adelante, la encargada de programar y presupuestar el gasto público de la Federación, tarea que venía realizando hasta ese momento, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En 1982, se reforma y modifica la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el fin de conferir a la Secretaría nuevas atribuciones en materia de planeación, coordinación, evaluación y vigilancia del sistema bancario del país, derivadas de la nacionalización bancaria decretada por el Ejecutivo. Por consiguiente, se vuelve necesario publicar un nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo cual se lleva a cabo el 26 de Agosto

de 1983. El mismo año, el 30 de Diciembre, se reforma y adiciona la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para adecuarla con las necesidades de los tiempos corrientes.

Después de varias reformas, tanto a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que modifican las facultades de la Secretaría, de acuerdo a las ideas circulantes, que incluyeron el retorno a la estatización de los bancos, nacionalizados en tiempos de José López Portillo, se llega al 15 de Diciembre de 1995. En esa fecha se emite en el Diario Oficial de la Federación, el decreto donde se publica la Ley del Servicio de Administración Tributaria, ordenamiento que crea un nuevo órgano desconcentrado y le confiere el carácter de máxima autoridad fiscal del país. Es el órgano que se encarga de recaudar impuestos, asesorar a los contribuyentes, vigilar el adecuado funcionamiento del sistema fiscal del país, aplicar las sanciones correspondientes al detectar el incumplimiento de las diversas disposiciones fiscales, por parte de algún contribuyente, entre otras varias atribuciones.

El 1º de Julio de 1997, entró en funciones el Servicio de Administración Tributaria, que sustituiría en sus funciones a la Subsecretaría de Ingresos; un día antes había sido publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento Interior que debería regir sus actividades.

Dentro de dicho Reglamento, en el Artículo 1º se especifica que el Servicio de Administración Tributaria será un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con las facultades que le encomiendan la Ley del Servicio de Administración Tributaria y los distintos ordenamientos legales aplicables, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República y los programas especiales y asuntos que el Secretario de Hacienda y Crédito Público le encomiende ejecutar y coordinar en las materias de su competencia.

3.2.2 Marco Jurídico

Como cualquier otro órgano desconcentrado, el Servicio de Administración Tributaria se rige por un marco jurídico que tiene dos vertientes diversas, la primera es la que le otorga sus facultades y atribuciones derivadas de su condición de autoridad del sistema financiero mexicano; y la segunda vertiente es la que se refiere a su calidad de órgano desconcentrado de la Administración Pública Federal.

Dentro de la primera vertiente, encontramos leyes como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Reglamento Interior de la SHyCP, el Manual de Organización General de la SHyCP, El Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, el Manual de Organización General del Servicio de Administración Tributaria, entre otras.

La segunda vertiente del marco jurídico en que opera el Servicio de Administración Tributaria, está formada por todos aquellos ordenamientos que le son aplicables debido a la naturaleza jurídica que posee, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; dichas leyes u ordenamientos son principalmente: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, la Ley Federal de Derechos, , la Ley General de Bienes Nacionales y otras varias. A los trabajadores del SAT, les son aplicables en su calidad de servidores públicos, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Artículo 123, apartado "B" y la Ley del ISSSTE, amén de los diversos ordenamientos internos propios de cada organismo en particular.

3.2.3 Estructura Orgánica

El Servicio de Administración Tributaria, según su Manual de Organización General, está estructurado de la siguiente manera:

- La Jefatura del Servicio de Administración Tributaria,
- Un Órgano Interno de control; y,
- Diez Administraciones Generales, de las que dependen las Administraciones Centrales y, a su vez se les subordinan las Administraciones Regionales y las Locales.

A) La Jefatura del Servicio de Administración Tributaria, según el Reglamento Interior, se encuentra asignada a una sola persona, que tiene los objetivos siguientes: desarrollar la actividad estratégica del Estado consistente en la determinación, liquidación y recaudación de impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, aprovechamientos federales y sus accesorios para el financiamiento del gasto público; asimismo asegurar la aplicación correcta, eficaz, equitativa y oportuna de la legislación fiscal y aduanera, con el fin de promover la eficiencia en la administración tributaria y el cumplimiento voluntario por parte del contribuyente de las obligaciones derivadas de la legislación.

B) El Órgano Interno de Control en el Servicio de Administración Tributaria, es un departamento que colabora con el Jefe del Servicio de Administración Tributaria para que, mediante una cultura de administración de riesgos, mejora de procesos, transparencia y combate a la corrupción, ayude al SAT a cumplir con sus planes, programas y objetivos y actúe con apego a las disposiciones jurídicas vigentes.

C) Las diez Administraciones Generales, así como sus subordinadas, las Regionales y las Locales, son las encargadas de ejecutar propiamente las leyes y son las que tienen el contacto directo con los contribuyentes, pues las labores del Jefe del SAT, son principalmente de dirección y representación, mientras que las

del órgano de control interno son de vigilancia y auditoría al interior del SAT, de ahí que las administraciones tengan como función principal la realización de las labores directas de recaudación, vigilancia, inspección, auditoría y en general, las de la autoridad fiscal suprema de la nación.

3.2.4 Facultades del Servicio de Administración Tributaria

Las principales facultades y funciones del Jefe del Servicio de Administración Tributaria son, entre otras:

- Nombrar y remover a los servidores públicos que conforman el Servicio de Administración Tributaria, así como a los funcionarios de libre designación, conforme a lo establecido en el Estatuto del Servicio Fiscal de Carrera;
- Autorizar a servidores públicos del Servicio de Administración Tributaria para que realicen actos y suscriban documentos específicos, siempre y cuando no formen parte del ejercicio de sus facultades indelegables;
- Evaluar el funcionamiento de las unidades administrativas que conforman el Servicio de Administración Tributaria y, en su caso, expedir o instruir la expedición de los lineamientos para el análisis, control y evaluación en los procedimientos respectivos, constituyendo grupos de trabajo o unidades de apoyo que se hagan necesarios para tales efectos;
- Coordinar la administración de los recursos humanos, financieros y materiales asignados a las distintas unidades administrativas que conforman el Servicio de Administración Tributaria;
- Designar a los representantes del Servicio de Administración Tributaria ante la Junta de Gobierno;
- Celebrar acuerdos que no requieran autorización de la Junta de Gobierno;
- Recibir en acuerdo a los titulares de las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria y resolver los asuntos que sean competencia de las mismas;

- Representar legalmente al Servicio de Administración Tributaria, tanto en su carácter de autoridad fiscal, como de órgano desconcentrado, con la suma de facultades generales y especiales que, en su caso, requiera conforme a la legislación aplicable;
- Presidir la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera a que se refiere el Artículo 18 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria;
- Coordinar y vigilar las prestaciones de carácter social, cultural y las actividades de capacitación del personal, de acuerdo a las normas y principios establecidos por la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera;
- Aprobar la ubicación de las oficinas del Servicio de Administración Tributaria en el extranjero, así como designar a los funcionarios de dichas oficinas;
- Proporcionar la información requerida por las autoridades competentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, necesaria para la evaluación y diseño de la política fiscal y aduanera;
- Aquéllas que le confiere el Artículo 14 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria o cualquier otra disposición jurídica.

B) Las facultades del Órgano Interno de Control en el Servicio de Administración Tributaria son, entre otras:

- Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos adscritos al SAT, y darles seguimiento.
- Investigar y fincar las responsabilidades a que haya lugar e imponer las sanciones correspondientes.
- Determinar la separación temporal del empleo, cargo o comisión del presunto responsable, si así conviene a la conducción o investigación del caso.
- Garantizar el cobro de las sanciones económicas que se llegue a imponer a los servidores públicos.
- Dictar las resoluciones en los recursos de revocación interpuestos por los servidores públicos, en contra de las resoluciones de las inconformidades

previstas en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

- Realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante las diversas instancias, representando al Secretario de la Función Pública.
- Programar, ordenar y realizar auditorías, investigaciones, inspecciones o visitas de cualquier tipo al interior del Servicio de Administración Tributaria.
- Requerir a las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria la información necesaria para cumplir con sus obligaciones.
- Las demás que las disposiciones legales y administrativas le confieran, así como las que les encomiende el Secretario y el Coordinador General de Órganos de Vigilancia y Control.

De lo anterior podemos inferir que el Jefe del SAT posee facultadas encaminadas principalmente a la representación legal del organismo y a su administración, mientras que el órgano de control se dedica a preservar la operatividad del mismo y vigila que las actuaciones de sus miembros no sean motivo de posibles quejas.

C) Dentro de la gran cantidad de facultades otorgadas a las Administraciones Generales, y que son por lógica, delegadas a las Administraciones Regionales y a las Locales, especialmente a las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal, se encuentran:

- Vigilar el cumplimiento de la normatividad existente en las operaciones de comercio exterior.
- Establecer las políticas, lineamientos y directrices que deben seguir las unidades administrativas.
- Determinación de la base de los impuestos de importación y exportación.
- Ordenar y practicar la verificación de mercancías de comercio exterior en transporte, la verificación en tránsito de vehículos de procedencia extranjera.
- Programar, organizar y controlar el gasto público que ejercen.

- Prestar a los contribuyentes los servicios de asistencia en el cumplimiento de las obligaciones fiscales y aduaneras.
- Representar al Servicio de Administración Tributaria en los foros, eventos, reuniones nacionales o internacionales, en asuntos materia de su competencia.
- Recibir, tramitar y, en su caso, aceptar el pago de contribuciones en especie.
- Custodiar y preservar las obras aceptadas como pago en especie.
- Proponer y apoyar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en las campañas de difusión en materia fiscal.
- Mantener actualizado el Registro Federal de Contribuyentes.
- Recibir de los particulares las declaraciones, avisos, requerimientos, solicitudes, manifestaciones o instrumentos autorizados y demás documentos a que obliguen las disposiciones fiscales.
- Certificar hechos y expedir las constancias correspondientes.
- Ordenar y practicar visitas domiciliarias, auditorías, inspecciones, actos de vigilancia, verificaciones y demás actos que establezcan las disposiciones fiscales, aduaneras y financieras, para comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados en materia de contribuciones.
- Determinar conforme a la Ley Aduanera, el valor en aduana de las mercancías de importación, o el valor comercial de las mercancías de exportación.
- Comunicar los resultados obtenidos en las revisiones de gabinete, así como de las visitas domiciliarias de auditoría, de inspección y demás actos de verificación, a las autoridades fiscales u organismos facultados para determinar créditos fiscales en materias distintas a las de su competencia.
- Vigilar la destrucción o donación de mercancías, incluyendo las de importación temporal y los bienes de activo fijo.
- Recibir, requerir y recabar de las personas que realicen las actividades a que se refiere el Artículo 81-A de la Ley General de Organizaciones y

Actividades Auxiliares del Crédito y de los transmisores de dinero a que se refiere la citada Ley, la información y documentación relacionada con los actos, operaciones y servicios a que se refiere la fracción II del Artículo 95-Bis de dicha Ley;

- *Supervisar, vigilar e inspeccionar el cumplimiento y observancia de lo dispuesto por el Artículo 95-Bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, así como por las disposiciones de carácter general que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en términos de dicho artículo; e*
- Imponer las sanciones correspondientes a las personas que realicen las actividades a que se refiere el Artículo 81-A de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito y a los transmisores de dinero y, según corresponda, a los miembros de su consejo de administración, administradores, directivos, funcionarios, empleados, factores y apoderados, así como a las personas físicas y morales que, en razón de sus actos hayan ocasionado o intervenido para que dichas entidades financieras incurran en irregularidades o resulten responsables de las mismas (Manual de Organización General del Servicio de Administración Tributaria. Págs. 53 y 54).

El listado de las facultades otorgadas a las diversas Administraciones que componen el Servicio de Administración Tributaria, abarca aproximadamente ochenta cuartillas, motivo por el cual solamente enunciamos como ejemplo las anteriores, pues no es conveniente ni necesario realizar la transcripción de todas y cada una de las diversas facultades que posee el SAT. Basta al objeto de este trabajo, elaborar una lista que ejemplifique la amplitud de dichas atribuciones, y además, especificar claramente la facultad que se transcribió en cursivas, pues sobre dicha facultad, versa la propuesta principal de esta Tesis.

CAPÍTULO IV

LA LEY GENERAL DE ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES AUXILIARES DEL CRÉDITO

Quando realmente deseas algo,
el universo conspira para que lo logres.
(Paulo Coelho)

La Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito es una ley destinada esencialmente a regular instituciones o personas que operan dentro del Sistema Financiero Mexicano; su objetivo es que esas instituciones o personas efectúen sus actividades sin poner en riesgo la solvencia del sistema y a la vez, evitar que ingresen al mismo sistema, recursos de procedencia ilícita, para lo cual especifica una serie de obligaciones referentes al registro de la identidad de los actores financieros, los montos de sus operaciones y el lugar de su residencia o de operaciones habitual.

La necesidad de regular este renglón de actividades resulta clara y plenamente justificada. Resulta asimismo necesario crear los mecanismos de seguridad y de garantía de discreción para los actores financieros. Ésta, en esencia es la intención de la referida Ley.

En este capítulo haremos un repaso rápido de los artículos que conforman esa ley, y que tienen una conexión directa con las personas que se dedican en forma habitual al cambio de divisas y que resultan los sujetos directos de las visitas de inspección realizadas por el Servicio de Administración Tributaria.

4.1 COMPETENCIA DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

4.1.1 Diferencia entre Casa de Cambio y Centro Cambiario

Resulta interesante el hecho de que se pueda distinguir con claridad si se puede hablar con propiedad al referirse a casas de cambio o centros cambiarios como un mismo sujeto, haciendo hincapié en el hecho de que, en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma al Artículo 95-Bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, presentada el 21 de Abril de 2009, en la Cámara de Diputados por el Diputado Emilio Ramón Ramiro Flores Domínguez, el legislador hace una distinción clara y precisa al señalar que las casas de cambio son sociedades anónimas que realizan en forma habitual y profesional operaciones de compra, venta y cambio de divisas, que cuentan con una autorización expresa de la SHyCP, y que son reguladas en su funcionamiento por el Banco de México y supervisadas por la CNBV; señala asimismo que los centros cambiarios son establecimientos que no son autorizados por la SHyCP, ni son regulados o supervisados por las autoridades financieras antes mencionadas.

En dicha exposición de motivos, el legislador señala que la aparición de los centros cambiarios se da a partir de la publicación de un decreto a finales de 1991, por medio del cual se reforma y adiciona la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, a efecto de exigir a las casas de cambio que contaran con un capital mínimo para poder operar como casas de cambio.

Señala el legislador que, al no poder cumplir con el requisito del capital mínimo exigido por la SHyCP, muchas casas de cambio minoristas quedaron desreguladas (sin necesidad de autorización, ni reglas de operación y aún más, sin supervisión de las autoridades financieras), pero continuaban efectuando la misma actividad, pero ahora excluidas del sistema financiero, ubicándose como establecimientos mercantiles.

De forma independiente a lo señalado por el legislador, cabe aclarar que a lo largo de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, no se encuentran referencias a los centros cambiarios, de lo cual se puede deducir en forma válida que los establecimientos mencionados por el legislador, son lo que la ley llama “personas que realicen las actividades a que se refiere el Artículo 81-A”, o sea, establecimientos que no poseen una autorización de la SHyCP, y que no se encuentran supervisadas o reguladas por las autoridades financieras. Dichas personas, según la ley, sólo son diferentes de las que requieren autorización, debido al monto de las operaciones que realizan, pues a éstas se les impone el límite de 10,000 dólares por cliente (sin especificar algún lapso determinado de tiempo, o la cantidad de operaciones que ese cliente pueda realizar con el centro cambiario). De ello se infiere que cualquier institución que realiza operaciones por un monto mayor al establecido en el Artículo 81-A, debe forzosamente de contar con la autorización expresada en el Artículo 81.

De cualquier manera, se puede aceptar o rechazar la distinción hecha por el legislador, pues el nombre que les asigne a las personas que realizan las actividades que se mencionan en el Artículo 81-A no es relevante y solamente lo utiliza este legislador para distinguir a quien posee una autorización de la SHyCP, de quien no la tiene. Para efectos de éste trabajo, nosotros utilizaremos la expresión “casa de cambio” para referirnos indistintamente a aquellas instituciones que posean la autorización, como a las que funcionan sin ella.

Dice Hermilo Herrejón Silva (El servicio de la banca y crédito. p. 210) “Las casas de cambio están obligadas a contar con un local exclusivo para la realización de sus operaciones; deben proporcionar a la SHyCP y al Banxico su posición de divisas, y a la CNBV deben presentarle los estados de contabilidad e información financiera que el organismo determine, mediante disposiciones de carácter general. Las operaciones con divisas y metales preciosos deberán ajustarse a las reglas que dicte el banco de México.” En este texto, el autor se queda con la idea de que la CNBV es la autoridad encargada de ejercer las

facultades de vigilancia a las casas de cambio, lo que no sucede en la actualidad, pues es el SAT, a través de las Administraciones Locales de Auditoría quien se encarga de dicha vigilancia.

Es prudente mencionar que las instituciones que poseen la referida autorización, lógicamente, resultan más fáciles de regular y de supervisar por las autoridades financieras, al momento de presentar la solicitud de autorización o de revalidación de la misma y así, se deja en manos del Servicio de Administración Tributaria, la labor de supervisar en forma directa a las que no poseen la autorización referida, lo cual redundaría en que la supervisión de las personas que realizan las actividades que se mencionan en el Artículo 80, es realizada directamente por las autoridades financieras, como la Secretaría de Hacienda o el Banco de México; mientras que la supervisión de las que realizan las actividades mencionadas en el Artículo 81-A, corresponde al Servicio de Administración Tributaria, que es una autoridad fiscal, pero que le son delegadas las facultades para realizar dicha supervisión, con el carácter de autoridad financiera.

4.1.2 Artículos donde se otorga competencia a la SHYCP

Dentro del Artículo 1º de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, dice textualmente:

“Artículo 1o.- La presente Ley regulará la organización y funcionamiento de las organizaciones auxiliares del crédito y se aplicará al ejercicio de las actividades que se reputen en la misma como auxiliares del crédito. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público será el órgano competente para interpretar a efectos administrativos los preceptos de esta Ley y, en general, para todo cuanto se refiera a las organizaciones y actividades auxiliares del crédito”.

Del precepto anterior se distinguen dos puntos esenciales: uno, que la ley es aplicable al ejercicio de las actividades auxiliares del crédito (que en el Artículo

4 son especificadas y dentro de dichas actividades, se encuentra la compra-venta habitual y profesional de divisas); y segundo, que es la Secretaría de Hacienda la competente para interpretar la ley y para cualquier otro aspecto de la misma Ley. Así, en ese Artículo se encuentra el fundamento legal de la competencia material acerca de la inspección de los sujetos dedicados a la compra y venta habitual de divisas, pues el mismo precepto declara en forma ilimitada la competencia de la Secretaría al decir que la competencia es para todo cuanto tenga que ver con las actividades que auxilian el desarrollo del crédito.

Se encuentran también en el Artículo 56, los fundamentos de la obligación de las personas dedicadas al cambio de divisas, de rendir informes a la Secretaría de Hacienda, así como presentar documentos, pruebas y toda clase de información que ésta le solicite con el objeto de realizar la vigilancia, control, regulación y supervisión de las operaciones realizadas por las casas de cambio, de acuerdo con las facultades otorgadas y en ejercicio de las mismas.

“ARTICULO 56.- La inspección y vigilancia de las organizaciones auxiliares del crédito y casas de cambio queda confiada a la Comisión Nacional Bancaria, la que tendrá en lo que no se oponga a esta ley, respecto de dichas organizaciones auxiliares del crédito y casas de cambio, todas las facultades que en materia de inspección y vigilancia le confiere la ley de instituciones de crédito.

Las organizaciones auxiliares del crédito y casas de cambio deberán rendir a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público y a la Comisión Nacional Bancaria, en la forma y términos que al efecto establezcan, los informes, documentos y pruebas que sobre su organización, operaciones, contabilidad, inversiones o patrimonio les soliciten para fines de regulación, supervisión, control, inspección, vigilancia, estadística y demás funciones que conforme a esta ley u otras disposiciones legales y administrativas, les corresponda ejercer “.

En el **Artículo 57**, dice textualmente: "Las organizaciones auxiliares del crédito y casas de cambio están obligadas a permitir las visitas de inspección." Vale la pena mencionar que se está refiriendo específicamente a las visitas de inspección realizadas por la Comisión Nacional Bancaria. Así, podría objetarse la legalidad del hecho de que dichas visitas de inspección sean realizadas por un organismo diferente a la citada Comisión, lo cual podría poner en entredicho la facultad del Servicio de Administración Tributaria para efectuar las visitas de inspección, pero éste organismo tiene un sustento jurídico para fundar su competencia en otro artículo posterior.

De la misma forma, dentro del mismo Artículo 57 se dispone que existen tres tipos de visitas de inspección, a saber: las ordinarias, las especiales y las de investigación.

Se especifica que las ordinarias deben llevarse a cabo mediante un calendario o programa anual que sea aprobado por el Presidente de la Comisión y las especiales serán practicadas a juicio del mismo Presidente de la Comisión con el fin de examinar o corregir situaciones operativas especiales, mientras que las de investigación tienen como fin lograr una aclaración de un caso concreto y específico.

De la clasificación anterior se infiere que las visitas de inspección realizadas por el Servicio de Administración Tributaria no poseen las características de ninguna de las anteriores; por lo mismo, no pueden ser catalogadas como de la misma naturaleza jurídica. Así, se entiende que son figuras jurídicas diferentes.

4.1.3 Artículos que regulan las actividades de las casas de cambio

ARTÍCULO 69-A. "Las multas que impongan las autoridades financieras en cumplimiento de las facultades que le confieran estas y otras leyes financieras, se

aplicaran a la creación de fondos para el otorgamiento de estímulos y recompensas por productividad y cumplimiento del personal de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, que de conformidad con el reglamento interior de la propia dependencia, ejerzan funciones de regulación, control y supervisión de los intermediarios y personas a que se refieren las citadas leyes.”

Dentro de este artículo se prevé cuál será el destino de las multas que sean aplicadas a las casas de cambio, y al ser destinadas a un fondo que será distribuido entre quienes intervengan en la imposición, cuantificación y ejecución de la sanción, podría darse la interpretación de que en realidad lo que les importa a las personas que intervienen sería la imposición de la multa, sin preocuparse de si es legal su aplicación o no, y dado el caso de que muchas veces, el gobernado piensa que son muchos problemas al defenderse de una multa, o que resulta más caro defenderse, sobre todo tomando en consideración que aún obteniendo un resultado favorable, la autoridad no está obligada al pago de gastos y costas, prefieren pagarla sin discusiones, tenemos muchas veces como resultado que aunque la multa sea ilegal o injusta, se impone, calcula y ejecuta sin reparos.

Artículo 81.- Se requerirá autorización de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, para realizar en forma habitual y profesional operaciones de compra, venta y cambio de divisas, incluyendo las que se lleven a cabo mediante transferencia o transmisión de fondos, con el público dentro del territorio nacional, excepción hecha de los casos previstos en este artículo y en el Artículo 81-A.

En el quinto párrafo de este Artículo se especifica que las operaciones con divisas, conexas a la prestación de servicios, así como las que son realizadas en relación con la venta de bienes, no serán consideradas como actividades habituales y profesionales, lo que las excluye del control que se realiza por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito público.

Por otra parte, es pertinente mencionar que, al obligar a quienes hagan de la compra, venta y cambio de divisas su ocupación habitual, a obtener una autorización previa por parte de la Secretaría de hacienda y Crédito Público, este organismo obtiene, en consecuencia, una forma de ejecutar el control y regulación de las referidas personas, puesto que al momento de hacer la solicitud de autorización, así como al refrendar la misma, la Secretaría se encuentra en posibilidad de solicitar la documentación que ampare el exacto cumplimiento de las normas que rigen el ejercicio de las actividades del gobernado; de esa forma, la Secretaría puede darse cuenta de las posibles irregularidades y hacerse cargo de imponer las sanciones respectivas, sin que sea necesaria la realización de una visita de inspección.

Dentro del Artículo 81-A se encuentra un listado de excepciones al artículo anterior, y dentro de esas excepciones, se menciona que no se requiere tener una autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público si las actividades realizadas, no superan los diez mil dólares estadounidenses diarios, por cada cliente, ya sea en billetes, piezas acuñadas o metales comunes, en monedas, cheques de viajero o documentos a la vista y pagaderos en moneda extranjera. Pone como única limitación, la condición de que el pago de las operaciones efectuadas sea realizado en forma inmediata, por medio de efectivo, cheque de viajero o cheque denominado, sin que sea permitido realizar el pago por medio de transferencias o transmisión de fondos.

Al permitir estas excepciones, la ley crea la posibilidad de la existencia de establecimientos o negociaciones que se dedican a la compraventa de divisas y que pueden escapar a la supervisión directa de la Secretaría de Hacienda, pues al no tener la necesidad de solicitar la autorización, como tampoco de refrendarla, la Secretaría de Hacienda tiene que buscar otra forma de supervisar que las actividades de estos establecimientos sean conforme a las reglas. Esa forma de supervisar se encuentra establecida artículos más adelante, en la figura de la visita de inspección.

Otro punto que merece la pena resaltar es la prohibición de que sean pagadas las operaciones por medio de transferencias electrónicas, pues se piensa que al realizar ese tipo de transacciones, se está en posibilidad de rastrear de una forma más efectiva, el origen de los fondos que son utilizados para dichas operaciones, de esa forma resulta raro que sea prohibida una eficaz forma de control, pero así está redactada la ley.

Dentro del Artículo 82 se dispone que los establecimientos que cuenten con la autorización de la Secretaría de Hacienda, serán denominados casas de cambio; como se especificó anteriormente, la denominación no afecta realmente la forma de supervisión y regulación por parte de la Secretaría de Hacienda, y como también se especificó, dentro de este trabajo se utilizará en forma indistinta la denominación de casas de cambio, para referirnos tanto a los establecimientos que ostentan la autorización, como a los que se amparan en el Artículo 81-A, para realizar sus actividades sin la mencionada autorización, y en el entendido de que estos últimos, son los que proporcionan la materia de la controversia o laguna jurídica que se pretende solucionar en los capítulos correspondientes.

Vale la pena mencionar que dentro del Artículo 88 se contempla la forma en que se impondrán multas, por parte de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como los requisitos que debe cumplir al momento de la imposición de dichas multas, tales como el respeto al derecho de audiencia del gobernado, los recursos que puede interponer el mismo ante la resolución que se dicte y en la cual sea determinada la sanción, la forma en que se debe interponer dichos recursos, así como otros puntos que regulan la forma de imposición de las multas, pero no debemos perder de vista que dichas disposiciones aplican solamente a los establecimientos que posean la autorización emitida por la Secretaría de Hacienda, motivo por el cual no resulta necesario realizar comentarios acerca de dicho artículo, pues este trabajo está enfocado a los establecimientos que trabajan sin la referida autorización.

4.1.4 El Artículo 95-Bis de la LGOAAC

“Artículo 95 bis. Las sociedades financieras de objeto múltiple, las personas que realicen las actividades a que se refiere el Artículo 81-a y los transmisores de dinero, en términos de las disposiciones de carácter general que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, escuchando la previa opinión del Servicio de Administración Tributaria, estarán obligadas, en adición a cumplir con las demás obligaciones que les resulten aplicables, a:

I. Establecer medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de los delitos previstos en los artículos 139 o 148 bis del Código Penal Federal o que pudieran ubicarse en los supuestos del Artículo 400 bis del mismo Código, y

II. Presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto del Servicio de Administración Tributaria, reportes sobre:

a. Los actos, operaciones y servicios que realicen con sus clientes y usuarios, relativos a la fracción anterior, y

b. Todo acto, operación o servicio, que pudiesen ubicarse en el supuesto previsto en la fracción I de este artículo o que, en su caso, pudiesen contravenir o vulnerar la adecuada aplicación de las disposiciones señaladas en la misma, que realice o en el que intervenga algún miembro del consejo de administración, administrador, directivo, funcionario, empleados, factor y apoderado.

Para efectos de lo previsto por este artículo, se entenderá por transmisor de dinero, a la persona que, de manera habitual y a cambio del pago de una contraprestación, comisión, beneficio o ganancia, recibe en el territorio nacional derechos o recursos en moneda nacional o divisas, directamente en sus oficinas, o por cable, facsímil, servicios de mensajería, medios electrónicos o transferencia electrónica de fondos, para que de acuerdo a las instrucciones del remitente, los

transfiera al extranjero, a otro lugar dentro del territorio nacional o para entregarlos en el lugar en el que los recibe, al beneficiario designado.

Los reportes a que se refiere la fracción II de este artículo, de conformidad con las disposiciones de carácter general previstas en el mismo, se elaborarán y presentarán tomando en consideración, cuando menos, las modalidades que al efecto estén referidas en dichas disposiciones; las características que deban reunir los actos, operaciones y servicios a que se refiere este artículo para ser reportados, teniendo en cuenta sus montos, frecuencia y naturaleza, los instrumentos monetarios y financieros con que se realicen, y las prácticas comerciales que se observen en las plazas donde se efectúen; así como la periodicidad y los sistemas a través de los cuales habrá de transmitirse la información.

Asimismo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en las citadas reglas generales emitirá los lineamientos sobre el procedimiento y criterios que las sociedades financieras de objeto múltiple, las personas que realicen las actividades a que se refiere el Artículo 81-A y los transmisores de dinero deberán observar respecto de:

- a. El adecuado conocimiento de sus clientes y usuarios, para lo cual aquellas deberán considerar los antecedentes, condiciones específicas, actividad económica o profesional y las plazas en que operen;*
- b. La información y documentación que dichas sociedades financieras de objeto múltiple, personas que realicen las actividades a que se refiere el Artículo 81-A y los transmisores de dinero deban recabar para la apertura de cuentas o celebración de contratos relativos a las operaciones y servicios que ellas presten y que acrediten plenamente la identidad de sus clientes;*
- c. La forma en que las mismas sociedades financieras de objeto múltiple, las personas que realicen las actividades a que se refiere el Artículo 81-A y los transmisores de dinero deberán resguardar y garantizar la seguridad de la información y documentación relativas a la identificación de sus clientes y*

usuarios o quienes lo hayan sido, así como la de aquellos actos, operaciones y servicios reportados conforme al presente artículo, y

d. Los términos para proporcionar capacitación al interior de sociedades financieras de objeto múltiple, las personas que realicen las actividades a que se refiere el Artículo 81-A y los transmisores de dinero sobre la materia objeto de este artículo. Las disposiciones de carácter general a que se refiere el presente artículo, señalarán los términos para su debido cumplimiento.

Las sociedades financieras de objeto múltiple, las personas que realicen las actividades a que se refiere el Artículo 81-A y los transmisores de dinero deberán conservar, por al menos diez años, la información y documentación a que se refiere el inciso c) del párrafo anterior, sin perjuicio de lo establecido en este u otros ordenamientos aplicables.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público estará facultada para requerir y recabar, por conducto del Servicio de Administración Tributaria, información y documentación relacionada con los actos, operaciones y servicios a que se refiere la fracción II de este artículo. Las sociedades financieras de objeto múltiple, las personas que realicen las actividades a que se refiere el Artículo 81-A y los transmisores de dinero, estarán obligadas a proporcionar dicha información y documentación.

El cumplimiento de las obligaciones señaladas en este artículo no implicará trasgresión alguna a la obligación de confidencialidad legal, ni constituirá violación a las restricciones sobre revelación de información establecidas por vía contractual.

Las disposiciones de carácter general a que se refiere este artículo deberán ser observadas por las sociedades financieras de objeto múltiple, las personas que realicen las actividades a que se refiere el Artículo 81-A y los transmisores de dinero, así como por los miembros del consejo de administración, administradores,

directivos, funcionarios, empleados, factores y apoderados respectivos, por lo cual, tanto las entidades como las personas mencionadas serán responsables del estricto cumplimiento de las obligaciones que mediante dichas disposiciones se establezcan.

La violación a las disposiciones a que se refiere este artículo será sancionada por el Servicio de Administración Tributaria, con multa de hasta 100,000 días de salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, en términos de su ley.

Las mencionadas multas podrán ser impuestas, a las sociedades financieras de objeto múltiple, las personas que realicen las actividades a que se refiere el Artículo 81-A y los transmisores de dinero, así como a sus miembros del consejo de administración, administradores, directivos, funcionarios, empleados, factores y apoderados respectivos, así como a las personas físicas y morales que, en razón de sus actos, hayan ocasionado o intervenido para que dichas entidades financieras e inspeccionar el cumplimiento y observancia de lo dispuesto por este artículo, así como por las disposiciones de carácter general que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en términos del mismo.

Los servidores públicos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Servicio de Administración Tributaria, las sociedades financieras de objeto múltiple, las personas que realicen las actividades a que se refiere el Artículo 81-A y los transmisores de dinero, sus miembros del consejo de administración, administradores, directivos, funcionarios, empleados, factores y apoderados, deberán abstenerse de dar noticia de los reportes y demás documentación e información a que se refiere este artículo, a personas o autoridades distintas a las facultadas expresamente en los ordenamientos relativos para requerir, recibir o conservar tal documentación e información. La violación a estas obligaciones será sancionada en los términos de las leyes correspondientes."

Resulta ser el anterior un artículo muy rico en fracciones y por lo mismo, muy complejo para su interpretación y estudio.

Dentro del primer párrafo, se encuentra la obligación de los transmisores de dinero y en general, de las personas cuyas actividades los coloquen en el supuesto del Artículo 81-A, de cubrir varios requisitos, cuando realizan sus actividades. Tales requisitos son encaminados principalmente, a la identificación y registro de los clientes con los que realizan sus tratos u operaciones, así como de la acumulación de dicha información y su posterior entrega al Servicio de Administración Tributaria.

En el segundo párrafo se determina qué se entiende por transmisor de dinero, y se otorga tal calidad a las personas que a cambio de una comisión, recibe por cualquier vía, recursos de una persona, y lo pone a disposición de dicha persona o de cualquier otra autorizada por la primera, en un sitio distinto de aquél en que se recibe el recurso.

En el sexto párrafo, se encuentra establecida la facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto del Servicio de Administración Tributaria, para requerir y recabar la información y documentación relacionada con los actos y actividades realizados por las personas que se encuentran comprendidas en el Artículo 81-A (sin que se especifique claramente la facultad de introducirse al domicilio del visitado), y de dicha facultad se desprende la competencia de imponer sanciones a quien no cumpla con las regulaciones establecidas en la Ley o en las disposiciones de carácter general que emite la misma Secretaría de Hacienda, con el objeto de determinar en forma clara, las obligaciones a que se encuentran sujetos los establecimientos que realizan cambios de divisas y que operan sin autorización de la Secretaría de Hacienda.

En el párrafo noveno, se determina la facultad del Servicio de Administración Tributaria para imponer las multas a quienes no cumplan con las

disposiciones que marque la Ley, respecto a la identificación, registro y posterior reporte de las operaciones realizadas por el transmisor de dinero o la casa de cambio. Cabe mencionar que, aunque en el citado párrafo no lo menciona, resulta obvio que, al imponer una sanción, la autoridad debe fundar y motivar cabalmente tanto la imposición de la multa como su monto, así, si la autoridad impone una sanción que exceda la mínima establecida en el artículo, debe fundar y motivar qué fue lo que la orilló a imponer una multa mayor al mínimo permitido. Lo anterior, a efecto de no transgredir lo dispuesto en el Artículo 22 Constitucional, que establece la prohibición de imponer multas excesivas a los gobernados.

Como en el referido párrafo no se especifica cuál es el monto mínimo, se debe suponer que es una unidad de las que se toman en cuenta para la imposición de la sanción. Así, se deduce que si el artículo habla de una multa “hasta de 100,000 días de salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal”, resulta apropiado pensar que la multa mínima asciende a uno de los referidos salarios, lo cual concuerda con la apreciación que hacen diversos Tribunales Federales, al resolver los diversos recursos que se han presentado con motivo de la imposición de multas por ese concepto.

Como última reflexión en esta parte del estudio del Artículo 95-Bis, es pertinente aclarar que efectivamente, el citado artículo faculta al Servicio de Administración Tributaria para realizar las visitas de inspección necesarias a efecto de mantener el control sobre el cumplimiento de las reglas que deben seguirse durante las operaciones de cambio de divisas, así como a imponer las sanciones que considere adecuadas, mediante la fundamentación y motivación respectiva, pero solamente se limita a establecer la facultad referida, sin que sea especificada la forma en que dichas facultades sean ejecutadas.

Pongamos un ejemplo para una mejor comprensión; el artículo no dice cómo cuantificar o calcular qué cantidad le corresponde a quien no presente el aviso de inicio de actividades; tampoco especifica cuanto le corresponde por

concepto de multa a quien no haya presentado el aviso de la designación de la persona facultada para llevar a cabo las funciones previstas en el Capítulo VII de las Disposiciones Generales; de igual forma, no especifica el monto de la multa a quien no comprueba haber desarrollado los programas de capacitación y difusión que marcan las Disposiciones Generales.

Hasta aquí, tenemos tres ejemplos de infracciones a la LGOAAC o a las Disposiciones Generales relacionadas con las casas de cambio (existen muchas más, pero para ejemplo, tres son suficientes). Supongamos que existen dos casos de ejecución de visitas de inspección. Al primero se le detectan irregularidades consistentes en la primera de las infracciones comentadas arriba: no presentó a tiempo el aviso de inicio de actividades; mientras que al segundo le son encontradas las tres infracciones.

De la forma en que se encuentra redactado en este momento el Artículo 95-Bis, el Servicio de Administración Tributaria se encuentra facultado para imponer al primero, una multa de 100,000 días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal, si lo considera conveniente. De la misma forma que se encuentra facultado para imponer al segundo una multa de 50 días si asimismo lo cree conveniente. Resulta incongruente suponer que quien comete una infracción debe tener una multa tan grande, mientras quien comete tres puede salir del paso con una multa mucho menor que el primero. Aunque en el ejemplo, las cifras son exageradas para efecto de distinguir claramente las desventajas que son ocasionadas por una legislación deficiente y se puede argüir que no sería muy común ver aplicadas multas de ese tipo, el ejemplo sirve para ver con certeza que no resulta conveniente la existencia de leyes con un margen tan alto de discrecionalidad para quien tiene la facultad de imponer una multa económica.

Considerando ahora otro aspecto de la misma Ley, en ningún artículo de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, ni de ninguna otra que le resulte aplicable al caso por supletoriedad, se estipula un

procedimiento para llevar a cabo la ejecución de una visita de inspección. De lo anterior, se infiere que cualquier procedimiento utilizado con ese fin, resulta ilegal, pues al no estar contemplado en la Ley, y al estar impedida la autoridad a hacer cualquier acto que no le esté permitido por la Ley, cualquier acto relacionado con el procedimiento de la visita de inspección, al no estar específicamente permitido por la ley, resulta ilegal su ejecución, y por tanto debe ser calificado de nulo por la autoridad que conozca del eventual recurso que se interponga por parte del sujeto que sufre la visita de inspección.

CAPÍTULO V

MARCO JURÍDICO

Es mejor encender una vela,
en lugar de quejarnos de la oscuridad.
(Confucio)

Ha quedado definido en el capítulo anterior, que es competencia del Servicio de Administración Tributaria, efectuar la revisión, vigilancia, control y regulación de las actividades realizadas por una casa de cambio.

Un punto que debe quedar bien claro, es que no basta con que dentro de una ley, los legisladores le hayan asignado una facultad a un organismo o institución; también debe, al mismo tiempo que le asigna dicha facultad, estipular la forma en que se debe ejecutar dicha facultad; pues si aún con leyes que estipulan la forma en que se debe proceder por parte de las autoridades, se encuentran abusos en contra de los gobernados, que en ocasiones son tolerados por ignorancia del gobernado de sus propios derechos, o por comodidad, pues resulta más barato soportar el abuso que protestar por las vías legales de que se disponen, o por una defensa ejercida en forma incorrecta o tardía; si con todo y procedimientos bien estipulados, se sufren las referidas agresiones al haber jurídico del gobernado, con mayor razón cuando no existe una reglamentación estricta y adecuada, menos se puede esperar que las autoridades ejerzan dichas atribuciones, efectuando supervisiones justas y apegadas a derecho.

El presente capítulo, trata sobre si, al realizar las visitas de inspección a los transmisores de dinero, casas de cambio o personas mencionadas en el Artículo 81-A de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, el

Servicio de Administración Tributaria, está cumpliendo con lo estipulado en la Constitución o en las diversas leyes que regulan a los actores financieros del país.

5.1 LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA VISITA DE INSPECCIÓN

El primer paso para determinar si la ejecución de un acto jurídico, por parte de una autoridad está debidamente estipulado en la ley, consiste en determinar si el acto analizado, está permitido a la autoridad por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de confirmar que de ninguna manera serán vulnerados los derechos mínimos e irrenunciables de los gobernados.

En el caso que nos ocupa, para asegurarnos de que cuando el Servicio de Administración Tributaria ejecuta una visita de inspección a una casa de cambio, con el objeto de supervisar el debido cumplimiento de las obligaciones que le asigna la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, está actuando dentro de los límites que le marcan las diversas leyes, el primer paso consistirá en aclarar si dentro de la Constitución se encuentra establecida dicha facultad; para ese efecto, es necesario estudiar el Artículo 25 de la Carta Magna, que dice:

“Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades

que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.”

Del precepto transcrito, se entiende que el desarrollo nacional, el crecimiento económico y la actividad económica del país son colocados bajo la rectoría del Estado. Sin necesidad de abundar demasiado en el tema, resulta adecuado inferir que una actividad como la compraventa de moneda extranjera, que es la actividad habitual de las casas de cambio, así como de otras instituciones u órganos, al ser parte del sistema financiero nacional, es una parte integrante del desarrollo nacional, y es un factor determinante para lograr el crecimiento económico que el precepto constitucional pone bajo la dirección o rectoría del Estado.

Haciendo uso de las reglas de la Lógica, se forma un silogismo válido al establecer como premisas que, si el Estado es el rector del sistema económico del país, y el sistema financiero (del cual las casas de cambio son parte), es a su vez parte del sistema económico, resulta válido inferir que la rectoría del Estado recae sobre el sistema financiero, y por obviedad, también sobre las actividades que realizan las casas de cambio.

Continuando con el proceso del razonamiento, si se acepta que el Estado posee la rectoría sobre el sistema financiero y sobre las casas de cambio por extensión, y dentro de dicha rectoría o dirección podemos sin ningún problema, ubicar la facultad de dictar las reglas, es indubitable que el Estado posee la facultad de dictar las normas que deben seguirse durante la realización de las actividades de las casas de cambio y de todo el sistema financiero del país.

Así, del Artículo 25 Constitucional se obtiene la certeza de que al encargar al Estado la rectoría o la dirección del sistema económico del país, el Legislador Constituyente le otorga asimismo, la facultad de legislar sobre las actividades de cualquier ente que forme parte del sistema económico, pues resultaría

incongruente que el Estado tenga la dirección, pero no tenga la facultad de crear las leyes necesarias para el funcionamiento del sistema económico, del cual es director.

Por lo anterior, resulta incontrovertible el razonamiento de que se encuentra establecido en la Constitución, que el Estado puede crear leyes que rijan el actuar cotidiano del sistema económico del país, y que al hacer uso de esa facultad el Estado, y estipular en el Artículo 95-Bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, la facultad delegada al Servicio de Administración Tributaria, para realizar las visitas de inspección a las casas de cambio, se tiene por colmada la necesidad de que dicha visita tenga la calidad de ser constitucional.

5.2 LA LEGALIDAD DE LA VISITA DE INSPECCIÓN

El paso siguiente dentro de la verificación de la actuación de la autoridad al ejecutar una visita de inspección, consiste en asegurarse de que la realización de la visita esté dentro de la ley. En este punto cabe hacer la aclaración de que no nos referimos a lo mismo cuando se afirma el hecho de que la visita en sí, sea legal; esto es, que esté contemplada en una ley y el hecho de que el procedimiento también lo sea.

Abundando en lo anterior, se tiene por entendido que no es lo mismo, la facultad en sí, de ejercer una acción, en este caso, la visita de inspección, que la forma en que se lleva a cabo dicha facultad; dicho en otras palabras, la facultad de llevar a cabo una visita de inspección, debe estar estipulada en una ley, pero también debe estar establecido en la ley, sea en la misma o en otra que sea reglamentaria de aquella que otorga la facultad, la forma en que se debe llevar a

cabo la mencionada visita. Esto es, debe constar en leyes, tanto la facultad, como la forma en que se llevará a cabo dicha facultad.

En esta parte del trabajo, nos vamos a referir a la legalidad de la visita de inspección y dejaremos para el apartado siguiente la revisión de la legalidad del procedimiento. Importaba dejar claro que no es lo mismo la visita de inspección, como acto jurídico en sí, que el procedimiento para ejecutar la visita; y que, al colmar los requisitos de legalidad de la visita, no se colman automáticamente los del procedimiento, o viceversa.

Como ha quedado referido en el apartado previo, sí está debidamente establecida en la Constitución la facultad de supervisar, dirigir y reglamentar al sistema económico nacional por parte del Estado; esto es, que sí tiene el carácter de constitucional la figura de la visita de inspección, pero también debe estar establecida por una ley para que pueda dársele el carácter de legal, y pueda ser invocada dicha ley, como fundamento jurídico de la referida visita de inspección

Este requisito lo supone colmado el Servicio de Administración Tributaria (que en la práctica es quien realiza las visitas de inspección), remitiéndose al Artículo 95-Bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, cuando en dicho artículo solamente se encuentra establecida la facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para emitir los lineamientos para el procedimiento de las actividades de las Sociedades Financieras de Objeto Múltiple (SOFOM), las personas que realizan las actividades descritas en el Artículo 81-A (que establece quiénes no necesitan autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para realizar en forma habitual el cambio de divisas) y los transmisores de dinero, todo esto, en el cuarto párrafo del referido artículo.

En el sexto párrafo se establecen las facultades que posee la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para requerir y recabar información acerca de las

actividades realizadas por las personas enunciadas arriba, por conducto del Servicio de Administración Tributaria.

En el párrafo noveno se establece que las personas mencionadas que no cumplan con las disposiciones, pueden hacerse acreedores a una multa que puede llegar hasta 100,000 días de salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, en términos de su Ley. Así, en ninguna de las muchas secciones, párrafos o incisos del referido Artículo 95-Bis, se utiliza el término de “Visita de Inspección”, ni obviamente, cómo se debe llevar a cabo ni por parte de quién.

Sin embargo, en el Artículo 57 de la referida ley, si se encuentra una referencia a la figura jurídica de la visita de inspección, pero ésta se encuentra reservada para que sea ejercida por la Comisión Nacional Bancaria, no por el Servicio de Administración Tributaria. Para efectos de aclarar la situación, se transcribe a continuación el citado artículo:

“Artículo 57.- Las organizaciones auxiliares del crédito y casas de cambio están obligadas a permitir las visitas de inspección. El visitador o inspector de la Comisión Nacional Bancaria que tenga a su cargo la inspección, deberá ser atendido por el principal funcionario de la organización o casa de cambio de que se trate y en ausencia de éste, por el funcionario que lo supla o por el de jerarquía inmediata inferior que se encuentre.

La Comisión Nacional Bancaria no está obligada a llevar a cabo visitas de inspección a solicitud de particulares ni a proporcionar a éstos ninguna información sobre dichas inspecciones.

La inspección se efectuará a través de visitas que tendrán por objeto: revisar, verificar, comprobar y evaluar los recursos, obligaciones y patrimonio, así como las operaciones, funcionamiento, sistemas de control y en general, todo lo que pudiendo afectar la posición financiera y legal, conste o deba constar en los

registros, a fin de que se ajusten al cumplimiento de las disposiciones que las rigen y a las sanas prácticas de la materia.

Las visitas podrán ser ordinarias, especiales y de investigación. Las primeras se llevarán a cabo de conformidad con el programa anual que apruebe el Presidente de la Comisión. Las segundas, se practicarán siempre que sea necesario a juicio del Presidente de la Comisión para examinar, y en su caso, corregir situaciones especiales operativas, y las de investigación que tendrán por objeto aclarar una situación específica.”

De la lectura del artículo transcrito se puede observar con claridad que las facultades de realizar visitas de inspección, se encuentran reservadas para su ejecución, por parte de la Comisión Nacional Bancaria y en ninguna parte del artículo menciona que se delegan dichas facultades al Servicio de Administración Tributaria. Asimismo se puede observar que no está dirigida a los transmisores de dinero, a las Sociedades Financieras de Objeto Múltiple, o a las personas que se dedican a las actividades mencionadas en el Artículo 81-A (que es a quienes se encuentra dirigido el Artículo 95-Bis), sino a las personas que cuentan con la autorización emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pues éstas se encuentran bajo la supervisión de la Comisión Nacional Bancaria.

Se puede deducir entonces que, cuando el Servicio de Administración Tributaria expide una orden de visita de inspección, está actuando fuera de la ley, pues aún cuando sí se encuentra regulada la figura jurídica en un cuerpo normativo, no le corresponde al Servicio de Administración Tributaria su ejercicio, sino a la Comisión Nacional Bancaria.

En resumen, la figura jurídica de la visita de inspección sí posee la calidad de ser legal, pues está regulada por una ley, aunque su aplicación sea hecha de una forma desaseada por parte de la autoridad, en este caso, del Servicio de Administración Tributaria. En el estudio del Artículo 95-Bis, puede darse la

interpretación de que si el Servicio de Administración Tributaria posee la facultad de requerir información y reportes, se sobreentiende que lo va a hacer por medio de la visita de inspección, pero el principal problema radica en que una autoridad, actuando en esa calidad, no puede hacer algo porque se sobreentiende que algún ordenamiento la faculta, sino que su actuación debe circunscribirse a lo que expresamente le sea permitido, de otra manera estaría excediéndose en sus actuaciones. Si una autoridad ejecuta algún acto escudándose en que su proceder debe sobreentenderse mediante una interpretación amplia de un cuerpo normativo, lo menos que pone de manifiesto, es una técnica deficiente y una intolerable ignorancia por parte del legislador al momento de la creación de la norma, cuando no un desapego profundo al respeto que las autoridades ejecutoras deben mostrar por la ley que les regula sus actividades.

5.3 LA LEGALIDAD DEL PROCEDIMIENTO DE LA VISITA DE INSPECCIÓN

Para comenzar, debemos dejar bien claro que no es lo mismo la legalidad de la visita de inspección, que la legalidad del procedimiento utilizado por la autoridad durante la misma visita de inspección; así, de la legalidad que se dedujo en el punto anterior, referente a la visita de inspección, no es válido inferir que el procedimiento utilizado dentro de la visita, también será legal.

Para efectos de determinar si el procedimiento utilizado dentro de una visita de inspección resulta legal, vamos a comparar el procedimiento de una visita de inspección con el procedimiento de una visita domiciliaria. Esto no quiere decir que la legalidad de una tenga qué ver con la legalidad de la otra, sino que se hace solamente con el fin de comparar la forma en que una y otra se encuentran reguladas y las posibles consecuencias del incumplimiento de las reglas por parte de la autoridad al momento de ejercer sus facultades de comprobación.

Para efectos de realizar una visita domiciliaria con el objeto de conocer de posibles irregularidades por parte del contribuyente, el Servicio de Administración Tributaria debe cumplir con los requisitos marcados por el Código Fiscal de la Federación, los cuales se localizan en el Capítulo único del Título Tercero, en sus diferentes artículos, que van del 33 en adelante, dentro de los cuales encontramos situaciones que se reglamentan con el objeto de brindar seguridad jurídica al contribuyente; tomaremos varios ejemplos para resaltar la conveniencia de una reglamentación adecuada.

En el Artículo 44 del Código Fiscal de la Federación, se estipula la facultad que tiene el contribuyente de designar testigos para todas las actuaciones derivadas de una visita domiciliaria; en el caso de que el contribuyente no desee designar testigos, dicha facultad pasa a la autoridad, pero si no existen testigos, nombrados ya sea por el contribuyente o por la autoridad, esta situación deviene en una nulidad lisa y llana de las actuaciones realizadas sin la presencia de los testigos; incluso, se puede declarar la nulidad lisa y llana si la autoridad no le informa al contribuyente, el derecho que tiene a nombrar testigos; más aún, si la autoridad, incluso se lo informa al contribuyente, pero no lo plasma por escrito en el acta circunstanciada, procede la declaración de nulidad de dicha actuación.

Si el hecho de no asentar en el acta circunstanciada, el dato de que la autoridad efectivamente le informó al contribuyente de su derecho a nombrar testigos, puede invalidar el acta, mediante la invocación en un medio de defensa del Artículo 44, resulta válido deducir que en una visita de inspección el visitado debe también tener derecho a nombrar testigos (lo cual se reconoce por la autoridad al momento de realizar la visita de inspección, pues, se le informa del derecho referido), y por obviedad, la autoridad debe informarle lo anterior al visitado, lo cual no se encuentra estipulado en ninguna parte del Artículo 95-Bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito; entonces, si en un hipotético caso de que la autoridad no respetase ese derecho del visitado, y no le informa del derecho que le asiste a nombrar testigos, queda la duda acerca

de cuál sería el artículo que debe invocar el visitado para protestar por la violación de ese derecho suyo.

Dentro del Artículo 45 del CFF, se estipula la obligación que tiene el contribuyente de permitir el acceso al lugar que se va a visitar, por parte de los visitadores adscritos al SAT, así como de mantener a disposición de los mismos, la contabilidad y los documentos que éstos le soliciten, y tengan relación con el objeto de la visita. Si el visitado o su representante legal, o la persona con quien se esté entendiendo la visita le niegan el acceso al domicilio o a la documentación a los visitadores, el Servicio de Administración Tributaria adquiere la facultad de determinar presuntivamente los ingresos y las utilidades del contribuyente, y así, determinar un crédito fiscal a cargo del mismo utilizando como fundamento legal el Artículo 55 y subsecuentes del Código Fiscal de la Federación. ¿En base a qué artículo y de cuál ley, podría el SAT determinar presuntivamente las actividades de una casa de cambio, a la cual le negaran el acceso a los visitadores, si no existe en la LGOAAC un artículo que se lo permita específicamente?

El Artículo 46 del CFF, marca las reglas a seguir por la autoridad durante la realización de una visita domiciliaria, y entre ellas se encuentran:

- La obligación de levantar actas circunstanciadas de cada actuación celebrada dentro de la visita.
- La obligación de levantar actas simultáneas, cuando la visita se lleve a cabo en dos o más lugares al mismo tiempo.
- La facultad de sellar o marcar muebles, documentos, archiveros u oficinas, a efecto de garantizar que no sea modificada, sustituida o extraída la información contenida en ellos.
- La obligación de levantar actas complementarias cuando se presente algún evento que justifique dicha medida.

Además de otras varias obligaciones establecidas en el referido Artículo 46, la falta de observación de cada una de las anteriores, o incluso de su

circunstanciación dentro de un acta, ocasiona la nulidad de la respectiva acta, y para efecto de solicitar dicha nulidad, el contribuyente puede invocar la violación al Artículo 46 del CFF, en sus respectivas fracciones, dentro del eventual recurso que interponga. La duda vuelve a surgir: ¿cuál artículo invocaría como fundamento un visitado al cual no le siga ese procedimiento la autoridad, al momento de realizar la visita de inspección, si la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, no contempla las reglas anteriores?

En el mismo artículo, se le otorga al visitado un término de veinte días hábiles entre el levantamiento de la última acta parcial y el acta final, con el objeto de que pueda presentar pruebas que desvirtúen lo estipulado en todas las actas, o para presentar cualquier documento que crea conveniente a sus intereses. La LGOAAC no contempla una opción parecida, dentro del Artículo 95-Bis. Así, ¿cómo podría eventualmente un visitado, saber el plazo con que cuenta para ofrecer dichas probanzas? Y si la autoridad le otorga un plazo de cinco días (como sucede en la realidad), o de tres, si se le antoja y argumenta que con eso ya quedó a salvo el derecho del visitado a presentar pruebas en su descargo, ¿en base a cuál norma estaría basando la decisión de otorgar ese plazo, si la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito no prevé un plazo legal?

Dentro del Artículo 46-A del CFF, se otorga a las autoridades un plazo de doce meses para concluir la visita domiciliaria, a partir de la fecha de notificación del inicio del ejercicio de las facultades de comprobación; en caso de excederse las autoridades de dicho plazo, la consecuencia legal consiste que se entenderá concluida la visita en ese momento, quedando sin efecto el acta de notificación y todo lo actuado con posterioridad. Si en una visita de inspección, la autoridad no tiene un límite de tiempo para realizarla y puede tardarse veinte meses (como ha llegado a suceder en la realidad), o en un caso supuesto, si llegase a tardar tres años, y argumenta que su proceder es legal, pues el Artículo 95-Bis de la LGOAAC, no le prescribe un plazo determinado, ¿no es acaso éste proceder,

incongruente con los derechos que tiene cualquier gobernado de saber el plazo en que se debe resolver su situación jurídica concreta?

Si se toma como ejemplo que la misma Constitución le otorga directamente un plazo al Juez de Primera Instancia para que dicte el auto de libertad o de sujeción a proceso a un detenido, a efecto de salvaguardar la libertad del ciudadano, como bien jurídico tutelado, sin esperar a que sea otorgado tal plazo en la ley reglamentaria respectiva (en este caso, el Código Penal Federal, o el Código Federal de Procedimientos Penales), debido a la necesidad de proteger ese bien jurídico, podría pensarse con plena validez, que otros bienes jurídicos (como la seguridad jurídica del gobernado dentro de un proceso), podrían tutelarse con igual prontitud, y en este caso, aunque los plazos no sean establecidos directamente en nuestra Carta Magna, si deben estar estipulados con toda claridad en la ley reglamentaria respectiva, en este caso, en la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito. Así no existiría la posibilidad de que el SAT invirtiera tres meses, cuatro meses, o cinco años en un proceso, dejando al visitado en la incertidumbre jurídica acerca de si su proceso puede continuar indefinidamente, y dentro de un eventual recurso por parte del visitado, la autoridad argumente que al no estar estipulado por la LGOAAC un plazo para terminar su visita, esa visita pueda durar indefinidamente.

Dentro del Artículo 49 del CFF se estipula cómo debe ser el procedimiento para realizar una visita domiciliaria y refiere que debe comenzar con la emisión y notificación de una orden de visita, después debe presentarse ante el contribuyente o su representante legal, o quien esté en el domicilio fiscal, a falta de alguno de los anteriores, la identificación de los visitadores, la designación de testigos, la obligación de levantar actas circunstanciadas de cada actuación y así sucesivamente, hasta terminar con la determinación de un crédito fiscal, de ser procedente, pero la falta de observancia de cada fracción del artículo por parte de la autoridad, deviene en una eventual declaración de nulidad, si el contribuyente alega en el recurso correspondiente la violación del procedimiento, invocando

como base para tal procedimiento el Artículo 49 y los demás relativos del CFF. Otra vez surge aquí la duda de cuál sería el artículo que invocaría como violado un visitado que se queje de fallas en el procedimiento de la visita de inspección que le sea practicada, si en el Artículo 95-Bis de la LGOAAC no existe un procedimiento a observar por parte de la autoridad. Por lo visto durante nuestra experiencia de prestación del servicio, y por lo comentado por los titulares de las diversas cátedras que nos fueron impartidas, se sabe que al contestar los Recursos de Revocación y Juicios de Nulidad que los visitados interponen ante la resolución que termina una visita de inspección, el SAT mantiene la postura de que, al no existir en la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, un procedimiento para realizar una visita de inspección, la Ley faculta de forma tácita al SAT para utilizar el procedimiento que crea más adecuado, y en ocasiones se utiliza el criterio de declarar improcedente el Recurso de Revocación, argumentando que éste se encuentra reservado para las controversias sobre asuntos de carácter fiscal, y que una visita de inspección carece de esa calidad, pues una visita de inspección posee un carácter eminentemente financiero. Ambos argumentos resultan erróneos, pues al hablar del primero, se puede apreciar que pretende suponer que al tener a su disposición una facultad, la autoridad puede hacerla valer como mejor le parezca, en el caso de que no exista un procedimiento marcado en forma expresa por la ley. Resulta erróneo porque en base a lo ya establecido en algún capítulo anterior, las personas físicas y morales pueden hacer cualquier acto que no esté prohibido expresamente por la ley, pero las autoridades solamente pueden hacer lo que les está expresamente permitido. Suponer que una autoridad puede adecuar su actuación a las necesidades de la misma autoridad, sin obligación de respetar un orden legal, crearía el gran problema de tener en funciones un ente con poderes tan amplios como el criterio de la persona que encarna o que posee la representación de dicha autoridad, y esa autoridad puede ejecutar actos que molesten el haber jurídico o el patrimonio de los gobernados, motivo suficiente para que, en aras de proteger ese haber jurídico, debe limitarse la actuación de las autoridades a lo estrictamente permitido por la ley.

En lo referente al argumento de que el Recurso de Revocación es una vía improcedente debido a que según el Artículo 116, 117, 121, 122, 123 y demás relativos del CFF, el Recurso de Revocación procede en contra de actos administrativos dictados en materia fiscal federal, y las visitas de inspección a las casas de cambio son realizadas al amparo del Artículo 95-Bis de la LGOAAC, la cual es una ley de materia financiera, pues regula el funcionamiento y organización de las organizaciones auxiliares del crédito; se argumenta por parte de la autoridad que las resoluciones donde se impone una sanción por no cumplir con lo establecido en el Artículo 95-Bis de la LGOAAC y por las disposiciones de carácter general a que se refiere dicho artículo, aplicables a las personas que realizan las operaciones a que se refiere el Artículo 81-A del mismo ordenamiento, no son resoluciones dictadas en materia fiscal federal, ni son emitidas por incumplimiento de obligaciones previstas en leyes fiscales; aunque sea emitida por un organismo que tiene el carácter de autoridad fiscal, la resolución tiene un carácter meramente financiero.

Utilizan como argumento también los Artículos 1 y 10 de la LGOAAC, que establecen:

“Artículo 1. La presente Ley regulará la organización y funcionamiento de las organizaciones auxiliares del crédito y se aplicará al ejercicio de las actividades que se reputen en la misma como auxiliares del crédito...”

“Artículo 10. Las leyes mercantiles, los usos mercantiles imperantes entre las organizaciones auxiliares del crédito y el derecho común, serán supletorios de la presente Ley, en el orden citado”.

Al sustentar las resoluciones en disposiciones de naturaleza financiera y no fiscal, y determinar que en esas resoluciones, el SAT, a pesar de ser una autoridad fiscal, hace uso de las facultades que le son otorgadas como autoridad financiera, y así resultaría improcedente que una resolución basada en el Artículo 95-Bis de la LGOAAC, sea combatida mediante una figura contemplada en una ley fiscal, pues la LGOAAC efectivamente otorga valor supletorio a las costumbres y

los usos mercantiles y al derecho común, y excluye las leyes fiscales de la supletoriedad. La validez de ese razonamiento sin embargo, resulta falaz al pretender justificar que el SAT le quite el carácter fiscal a una resolución sobre la visita de inspección realizada a una casa de cambio, pero al mismo tiempo, cuando realiza la visita le entrega al sujeto obligado o a quien atienda la visita de inspección “....un ejemplar de la Carta de los Derechos del Contribuyente Auditado, una relación del Directorio del Padrón Local de Síndicos del Contribuyente, un anexo a la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente, una Adenda de Información al Contribuyente y un bolante (sic) del Programa Anticorrupción en Auditorías Fiscales (oficio No. 500-64-00-05-01-2008-3882. Folio RIF0800006/08-04-01)”. En ese orden, no resulta legal que la autoridad escude su proceder arguyendo que no se está en presencia de un conflicto en materia fiscal, cuando hace entrega a los visitados de varios documentos donde reconocen tácitamente su calidad de contribuyente. Además de lo anterior, aún suponiendo sin conceder que efectivamente, las resoluciones solamente conllevan un carácter financiero y no fiscal, la Ley financiera no contempla el recurso que puede interponer el visitado ante la resolución que sea emitida a consecuencia de la visita de inspección, y esa sola falla, haría por completo inconstitucional la emisión de tal resolución , pues resultaría gravoso para los derechos de cualquier persona que existiera una figura jurídica que permitiera a las autoridades imponer multas que alcanzan “hasta 100,000 días de salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal”, que contempla el Artículo 95-Bis, y que la misma ley no prevea para el sujeto pasivo una forma de defensa que le permita combatir dicha resolución.

Un factor más que nos puede ayudar a determinar la ilegalidad de un procedimiento durante una visita de inspección, lo encontramos dentro del Artículo 2 de la Ley Federal de Derechos del Contribuyente, que especifica claramente que las facultades de comprobación que ejercen las autoridades, deben desarrollarse dentro de los plazos previstos por las leyes. Si no encontramos una reglamentación para la ejecución de las visitas de inspección, no será posible

exigir que dichas visitas sean ejecutadas dentro de un plazo que no está determinado expresamente por la ley. Así, encontramos visitas de inspección que llegan a durar hasta veinte meses, con la consiguiente inseguridad jurídica del gobernado, quien no dispone de un referente para determinar si la actuación de la autoridad es legal o no.

Se podría argüir que la referida Ley Federal de los Derechos del Contribuyente no es aplicable dentro de estas situaciones, pues se está invocando una ley financiera como es la LGOAAC, y ésta excluye automáticamente a las leyes fiscales (de las cuales forma parte la LFDC) para la resolución de controversias. Entonces queda la incógnita de porqué, al inicio de la visita de inspección, son entregadas al visitado "...un ejemplar de la Carta de los Derechos del Contribuyente Auditado, una relación del Directorio del Padrón Local de Síndicos del Contribuyente, un anexo a la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente, una Adenda de Información al Contribuyente y un volante del Programa Anticorrupción en Auditorías Fiscales". Resulta incongruente, se insiste, que al momento de realizar la visita, al visitado se le otorgue la calidad de "Contribuyente", y después se le rechacen sus recursos argumentando que no es un asunto de carácter fiscal.

Con lo anteriormente expuesto resulta suficiente para establecer que el procedimiento para realizar una visita de inspección no existe en la LGOAAC, pero aún existen muchas incógnitas más para resolver, como por ejemplo:

- Al realizar una visita de inspección, el SAT, siguiendo el procedimiento para realizar visitas domiciliarias, emite actas parciales de cada actuación. Al final de dicha acta se estampa la leyenda "...no habiendo más hechos que asentar, se dio por terminada la presente diligencia, siendo las". lo anterior resulta en una clara indefensión jurídica pues al no existir en la ley un procedimiento establecido, ¿cómo saber si sólo habrá esa acta?
- ¿Cómo saber también si habrá una más, o veinte?
- ¿Con base en qué ley, la autoridad emite una cantidad indefinida de actas?

- ¿Cómo saber si esa será la última acta, si todas dicen que se da por terminada la diligencia?
- ¿Porqué no existe un plazo definido para que la autoridad emita su resolución, lo que limitaría el actuar de la autoridad?

Así como las anteriores existen muchos indicios más de la ilegalidad del procedimiento dentro de una visita de inspección a una casa de cambio, pero no resulta necesario extenderse más en el tema. Utilicemos las reglas de la Lógica para determinar si efectivamente nos asiste la razón al aseverar la ilegalidad de una resolución basada en un procedimiento inexistente en la ley.

En la obra “Lógica Filosófica”, del autor Alfonso Rubio y Rubio (ITESM, Monterrey, Méx. 1976. Págs. 129 y ss), se establece que para que un silogismo categórico sea válido, debe constar de dos premisas ligadas entre sí por un término común, y de una conclusión, la cual se deduce de lo expuesto en las premisas. De ese modo, si las premisas son verdaderas y el razonamiento sigue las reglas de la Lógica, el silogismo resulta válido. Hagamos el silogismo referente a la validez de la aseveración de ilegalidad que se propuso líneas arriba:

I.- La primera premisa es: Las autoridades no pueden, legalmente, hacer nada que no les esté permitido expresamente por la ley.

II.- La segunda premisa es: No existe un procedimiento para realizar una visita de inspección en la ley.

III.- La conclusión es: Las autoridades no pueden legalmente, realizar una visita de inspección.

De este razonamiento se sabe que es verdadera la primera premisa, pues la jurisprudencia así lo afirma. La segunda premisa también resulta cierta, pues no existe en la ley el procedimiento, solamente la facultad de realizar las visitas de inspección. Así, si las dos premisas son ciertas y el razonamiento cumple con las reglas de la Lógica, la conclusión resulta también cierta: Si una autoridad ejecuta un procedimiento inexistente en la ley, dicho procedimiento resulta ilegal.

5.4 CRITERIOS JUDICIALES

5.4.1 Criterio de las autoridades del SAT

Aunque al resolver un Recurso de Revocación presentado por el visitado, a efectos de inconformarse por la resolución dictada al final de la visita de inspección, el SAT no emite un criterio que tenga la calidad de “Judicial”, pues dicha autoridad no cuenta dentro de sus atribuciones el efectuar juicios, sino en este caso, solamente está efectuando una revisión a una resolución que fue dictada por ellos mismos y posee la facultad de revocar dicha resolución, si lo considera conforme a derecho, se incluye en este capítulo un análisis de la forma de resolver dichos recursos y en el apartado siguiente, se tratará el criterio que utilizan los Tribunales Federales, éstos sí, investidos de un carácter de “Judiciales”.

Dentro del análisis de la forma en que se resuelve un Recurso de Revocación, por parte del SAT, debemos considerar como primer punto, el hecho de que resulta muy difícil que una parte de un Órgano Administrativo (en este caso, la Administración Local de Auditoría, quien se encarga de realizar las visitas de inspección y de aplicar las multas correspondientes), dedicado a conseguir la mayor cantidad posible de recursos para el Fisco Federal, emita una Resolución que supone un ingreso para la Federación, y otra parte del mismo Órgano (la Administración Local Jurídica, que resuelve sobre la validez del trabajo de su compañera), le determine en un eventual recurso, que debe revocar dicha resolución, y le haga así, una especie de llamada de atención a su compañero, a favor del gobernado.

Como una mera anécdota, queda el recuerdo de que, al cuestionar a uno de los mandos superiores del departamento donde se prestaba el servicio social, sobre la forma de resolver un Recurso de Revocación que invocaba como causal de nulidad, la inexistencia de un procedimiento para efectuar las visitas de

inspección, la respuesta fue que efectivamente no existía en la ley dicho procedimiento, luego entonces, el departamento que ejecutaba las visitas, quedaba en completa libertad de utilizar cualquier procedimiento que se le antojara. Este criterio, como se ha demostrado en párrafos anteriores no resulta legal, pues ya se sabe que las autoridades solamente pueden hacer, dentro de sus actos, lo que les está expresamente permitido; lo anterior, a diferencia de una persona física o una persona moral, a las que todo lo que no se les prohíbe expresamente, les está permitido.

Resulta pues, hasta cierto punto lógico el suponer que cualquier Administración Local Jurídica del SAT, intentará resolver todos los Recursos interpuestos en contra de las resoluciones emitidas por otra Administración Local del mismo SAT, de forma favorable a los intereses del propio SAT. Lo anterior, aunque no sea justificable, si resulta entendible, pues son miembros ambos, de un mismo equipo y resulta conveniente para todos ellos que haya la mayor cantidad de créditos fiscales por cobrar a los gobernados, pues esto se traduce en bonos, participaciones (Art. 69-A de la LGOAAC) y ¿por qué no?, hasta en prestigio de estos departamentos ante sus superiores, al momento de que les son realizadas las evaluaciones periódicas a que son sometidas las diversas secciones del SAT, para medir su eficiencia y operatividad.

Otro punto a considerar, y que resulta relevante, consiste en que, aún existiendo ya jurisprudencia que avale lo sostenido por los gobernados dentro de los eventuales Recursos de Revocación, las Administraciones Locales que son quienes dan respuesta a dichos Recursos, no se encuentran obligadas a contemplar dicha Jurisprudencia al momento de emitir su Resolución, pues como órgano administrativo, no poseen la calidad de judiciales necesaria para tener por obligatoria la jurisprudencia emitida por los órganos facultados para ello; y así, se obliga al gobernado a transitar a una segunda instancia, esta vez ante un Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mediante la interposición de un Juicio de Nulidad, instancia en la cual, sí se toma en cuenta la Jurisprudencia existente,

lo cual ya le da al gobernado, una oportunidad más de ver respetados sus derechos, aunque sea de una forma poco expedita, pues desde la presentación del eventual Recurso de Revocación, hasta la Resolución del Juicio de Nulidad, puede ver transcurrir, sin muchos miramientos, de un año en adelante; y eso sin considerar la posible interposición de un Recurso de Revisión por parte de las autoridades, en caso de que la resolución del Tribunal sea favorable al gobernado.

De todo lo anterior se infiere que dentro de los criterios que son utilizados por la autoridad fiscal, al momento de emitir sus resoluciones, se buscan todas las razones posibles a efecto de tratar de darle siempre una resolución favorable a la autoridad emisora de la resolución recurrida, y se hacen las interpretaciones que sean de acuerdo con la intención de ejecutar el crédito fiscal a cargo del gobernado.

5.4.2 Criterios de los Tribunales Federales

Para efectos legales, una resolución del SAT, emitida para contestar un Recurso de Revocación, no constituye un criterio judicial, aunque lo hayamos estudiado dentro del mismo apartado. En cambio, una sentencia emitida por un Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dentro de la resolución de un Juicio de Nulidad, si es considerada como un criterio judicial, pues dicho órgano si posee la cualidad de dirimir controversias como parte de sus facultades, lo cual automáticamente le asigna la calidad de “Judicial”. Luego entonces, habrá que estudiar qué criterios se utilizan dentro de las sentencias que son dictadas por dichos Tribunales al momento de resolver los Juicios de Nulidad, interpuestos con motivo de la ejecución de las visitas de inspección.

Como primer punto, cabe hacer notar que al presentar un Recurso de Revocación ante el Servicio de Administración Tributaria, se debe considerar el hecho de que la jurisprudencia no resulta obligatoria para el mismo, lo que resulta

diferente al presentar un Juicio de Nulidad ante un Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y este solo hecho aumenta las posibilidades de obtener una resolución favorable al particular.

El referido aumento tiene una explicación lógica, pues en el caso de los Recursos de Revocación, ya se ha definido que debido a que son resueltos por una autoridad que forma parte del mismo organismo que la emisora del acto, tienden a confirmar los actos y buscan cualquier opción que robustezca su posición, aún cuando sea necesaria una interpretación muy amplia de la ley a favor de la autoridad; mientras que los Juicios de Nulidad son resueltos por un organismo que es imparcial y que no tiene relación con los emisores del acto. Al darse una resolución favorable al particular dentro de un Juicio de Nulidad, donde hubo un Recurso de Revocación previamente resuelto a favor de la autoridad, se puede deducir que las resoluciones de los Recursos de Revocación, no estaban bien fundamentadas, pues resulta sensato pensar que si son modificados los criterios, y que si ahora resolvió un tribunal imparcial, la resolución controvertida en el Juicio de Nulidad, adolece, por lo menos, de ignorancia o de mala fe.

Una muestra del criterio que se observa para resolver una controversia, se encuentra en la sentencia emitida por la Sala Regional del Centro I, con sede en la ciudad de Aguascalientes, al resolver el expediente 681/08-08-01-5, en donde se declara la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada por parte del visitado.

En dicha sentencia se establece que el actor argumenta la falta de competencia de la autoridad que realiza la visita de inspección, para hacer la designación de los visitadores y que éstos puedan actuar conjunta o separadamente; sostiene que al no ser competente dicha autoridad para dicha designación, lo procedente es declarar la nulidad lisa y llana de la resolución. Para la Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, resulta fundado el argumento del actor y se basa para considerarlo así en el hecho de que...*”la autoridad demandada, a efecto de ejercer las facultades de supervisión*

*previstas en el penúltimo párrafo del Artículo 95-Bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, si bien es cierto que invoca el Artículo 16, fracción XXXVII, del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, mismo que la faculta para supervisar, vigilar e inspeccionar el cumplimiento y observancia de lo dispuesto por el Artículo 95-Bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, sin embargo, **dicho precepto resulta insuficiente para colmar los requisitos de la debida fundamentación y motivación que exige el Artículo 16 Constitucional, en cuanto a la competencia para ordenar visitas y para designar al personal que llevará a cabo la visita ordenada y mucho menos que dicho precepto los faculte para actuar de manera conjunta o separada tal como se señala en la orden de visita que se cuestiona, pues es de explorado derecho que ante un acto de molestia y más aún, de intromisión al domicilio del particular, la autoridad debe citar las normas legales que la facultan para ordenar visitas domiciliarias y designar en el acto de molestia a los visitadores que llevarán a cabo la misma, a fin de otorgar certeza y seguridad jurídica al particular frente a los actos de las autoridades que afecten o lesionen su interés jurídico y, por tanto, asegurar la prerrogativa de su defensa ante un acto que no cumpla con los requisitos legales necesarios...***”. Para efectos de sustentar lo anterior la mencionada sala se apoya en la Jurisprudencia que por Contradicción de Tesis, sustentó la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXII, Septiembre del 2005. Tesis: 2ª/J.115/2005, pág. 310.

La Sala Regional mencionada, declara la nulidad Lisa y Llana de una resolución que ha sido fundamentada en el Artículo 95-Bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, debido a que ésta por si misma, resulta insuficiente para colmar los requisitos de legalidad que la Constitución prevé para la defensa de la seguridad jurídica de los gobernados; dicha insuficiencia procede de que el mencionado Artículo 95-Bis confiere

atribuciones a la autoridad, pero no especifica la forma en que dichas facultades deben ser ejercidas.

De igual forma la misma Sala Regional del Centro I cuando resuelva el expediente 1775/09-08-01-1, en, la cual el actor sostiene la violación a los Artículos 14 y 16 de la Constitución...”*En cuanto a que la autoridad demandada realiza el proceso de inspección y de sanción utilizando como fundamento indebido el procedimiento previsto en el Código Fiscal de la Federación el cuál resulta inaplicable.*

Que el procedimiento de fiscalización y determinación de la sanción impugnada, se rige por lo estipulado en la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, sin embargo, la autoridad lo realiza aplicando el procedimiento previsto el Código Fiscal de la Federación, ya que inicia la revisión con el levantamiento de una acta de inicio y lo continúa con el levantamiento de una acta última parcial donde se dan a conocer las irregularidades detectadas de la revisión, otorgando el plazo del Artículo 46 del Código Fiscal De la Federación para desvirtuar los hechos consignados en el acta última parcial y levantando un acta final de dicha visita de inspección...”

De lo transcrito se percibe claramente que, en esta ocasión, el accionante está impugnando la constitucionalidad del procedimiento mediante el cual se llevó a cabo la visita de inspección. Como ya ha quedado claramente demostrado, el mencionado Artículo 95-Bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, únicamente otorga la facultad para efectuar la visita de inspección, y la misma autoridad utiliza por analogía, el procedimiento marcado para las visitas domiciliarias, lo cual resulta evidentemente ilegal.

Al momento de dictar la sentencia la Sala Regional le reconoce al Servicio de Administración Tributaria la facultad para ordenar una visita de inspección a los sujetos a que se refiere el Artículo 95-Bis de la Ley General de Organizaciones y

Actividades Auxiliares del Crédito, así como para requerir y recabar la información y documentación necesaria para dichos fines. No obstante lo anterior, la Sala advierte que en el procedimiento seguido por la autoridad, se aplicaron las formalidades relativas a la visitas domiciliarias, reglas por el Artículo 44 y 46 del Código Fiscal de la Federación, para diligenciar la inspección ordenada a la contribuyente puesto que el enjuiciante aportó como pruebas:

1. Orden de visita
2. Acta parcial de inicio
3. Última acta parcial; y
4. Acta final

Las documentales enlistadas se apegan al procedimiento descrito por el Artículo 44 del Código Fiscal de la Federación para realizar una visita domiciliaria, de suerte que aún cuando no se hayan citado los artículos aplicables dentro del texto de la orden de visita de inspección, como efectivamente lo afirma la autoridad demandada en su contestación, ” *...ello no significa que no se haya seguido el procedimiento de cuenta, máxime cuando resulta evidente que ni el Artículo 95-Bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, ni la Trigésima Tercera de las Disposiciones de carácter general a que se refiere el citado precepto no (sic) establecen el procedimiento que ha de llevarse a cabo por parte de la autoridad a efecto de cumplir con lo dispuesto en dichos numerales, sino sólo la facultad para hacerlo...*”.

Con lo anterior, a juicio de la Sala Regional del Centro I, el actor demuestra que en el caso se utilizaron tácticamente las reglas de las visitas domiciliarias para desarrollar la inspección a que se le sujetó, como persona que realiza las actividades descritas en el Artículo 81-A de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, además de que no existe en los preceptos aplicados una norma expresa (que sería la única que la autoridad podría aplicar legalmente) que refiera cómo es que deben desarrollarse las visitas de inspección, con lo que procede declarar su nulidad lisa y llana.

Cabe mencionar que al momento de presentar la demanda de nulidad, el actor solicita que sea emitida la sentencia considerando el criterio sustentado por la Sala al emitir la resolución del expediente 799/08-08-01-1, que sostuvo el criterio favorable al actor. Al momento de dictar sentencia, el Tribunal específica a fojas 13 de la sentencia, que el criterio adoptado fue sostenido en el mismo sentido, al resolver el expediente 1761/09-08-01-6, esto, durante el mes de Febrero de 2010.

Como podemos observar, la Sala Regional del Centro I, considera que seguir un procedimiento análogo al de las visitas domiciliarias, durante las visitas de inspección, redundaría en una ilegalidad tan manifiesta, que procede dictar en su resolución, una nulidad lisa y llana.

De la misma forma, se tiene la posibilidad de analizar sentencias emitidas por Salas de regiones distintas como la Tercera Sala Regional del Norte Centro II, con sede en Torreón, Coahuila; la Sala Regional del Pacífico-Centro, con sede en Morelia, Michoacán; así como otras más, y en todas ellas se observa que se utiliza el mismo criterio, de considerar el procedimiento como una cuestión ilegal, pues aquí no resulta aplicable el razonamiento que plantean las autoridades del SAT en el sentido de que si no existe un procedimiento específico, la autoridad puede implementar el que le sea más conveniente, siempre y cuando le sean respetados sus derechos al gobernado, pues el simple hecho de ejercer atribuciones que no tienen contemplado en la ley un procedimiento, deja en la inseguridad jurídica al gobernado, pues no existe para él, la seguridad de que el procedimiento sigue un curso normal o apegado a derecho; si ni siquiera existe el procedimiento, pues no puede deducirse que se esté siguiendo unas reglas inexistentes.

Además, como ya se ha reiterado en varias ocasiones, la autoridad al momento de ejercer sus atribuciones, solamente puede hacer lo que le esté expresamente permitido; de tal suerte que si, por ejemplo, la ley no le permite a la autoridad, otorgar al gobernado un plazo de cinco días para presentar los

argumentos que sirvan para desvirtuar lo que la autoridad asienta en las actas diversas a través de las cuales lleva a cabo la visita, el gobernado puede impugnar ese plazo y, de la misma forma, si se le otorgan cuarenta y cinco o noventa, al no estar establecido en la ley un plazo bien definido, puede ser impugnada cualquier cantidad, y tiene amplias posibilidades de que sean resueltos favorablemente sus requerimientos.

Como el ejemplo del plazo para las manifestaciones a favor del gobernado, a efecto de desvirtuar lo especificado por las autoridades durante la visita, existen más ejemplos, pues desde la emisión de la orden y el nombramiento de los visitadores, ya existe la posibilidad de impugnación con esperanzas relativamente altas de obtener una sentencia que apoye los intereses del particular.

CAPÍTULO VI

FACULTADES Y OBLIGACIONES QUE DEBEN OTORGARSE A LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN LA VISITA DE INSPECCIÓN

Envejecer es obligatorio,
crecer es opcional.
(Desconocido)

Todo lo escrito en los capítulos anteriores, tuvo como finalidad el sustentar la idea de que cualquier procedimiento que utilice la autoridad, al momento de la ejecución de una visita de inspección, va a resultar ilegal, y por tanto, susceptible de ser combatido ante los Tribunales. La utilización de un procedimiento que utilice por ejemplo, una acta inicial, varias actas parciales, una última acta parcial, y una acta final, donde sea determinada una sanción a cargo del visitado, puede ser combatida impugnando el fundamento legal de la emisión de cada una de éstas actas, y al no existir un artículo que permita la emisión de una acta de inicio, o de cualquier otra, dentro de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, debe por lógica, declararse la ilegalidad del procedimiento y consecuentemente, la nulidad lisa y llana de la Resolución dictada dentro del procedimiento de la visita de inspección.

Para solucionar el problema anterior, en este trabajo, presentaremos una propuesta de modificación al Artículo 95-Bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, donde se especifique un procedimiento para realizar las visitas de inspección, de forma que, al realizar dichas visitas, la autoridad tenga un límite bien definido, y el visitado tenga a su vez, un panorama claro acerca de si sus derechos fueron respetados o no, dentro de la visita y así, estar en condiciones de intentar la defensa de sus intereses, con una visión

concreta y exacta de cuál fue el error de la autoridad y hacer valer su facultad de defensa. Pero antes de proponer la anexión al artículo, es conveniente estudiar qué atribuciones debe poseer el órgano encargado de realizar las visitas de inspección, así como las obligaciones que debe observar durante la misma, a efecto de que el visitado no sea lesionado en su haber jurídico.

6.1 FACULTADES Y OBLIGACIONES QUE DEBEN OTORGARSE A LAS AUTORIDADES

6.1.1 Facultades que deben otorgarse a la autoridad

- A) La emisión de actas. Resulta obvio que debe contemplarse dentro de las facultades de la autoridad, que ésta pueda emitir diversos tipos de actas dentro de la ejecución del procedimiento, pues es en ellas donde se registra toda la actividad realizada en la visita. Dichas actas deberán ser completamente circunstanciadas y con todos los requisitos que se contemplan en las leyes que regulan la emisión de actas.
- B) Designación de visitadores. Es importante asignarle a la autoridad la facultad de designar a los visitadores, pues si no se posee esa atribución, cualquier recurso enderezado en contra de dicha designación resultaría en una nulidad del acto; además se debe considerar el hecho indubitable de que la autoridad que ejecuta un procedimiento, debe tener a su mando, el personal capacitado para la ejecución sin perjudicar el haber jurídico del visitado. También resulta lógico que no sea asignada esa facultad a nadie más, pues no sería congruente que la designación de un visitador, o de varios, sea facultad de la persona que vaya a ser sujeto de la visita.
- C) Introducción al domicilio del visitado. Al existir en las casas de cambio, máquinas electrónicas que registran los diversos movimientos realizados en divisas, por parte de los clientes, se presenta la necesidad de

introducirse al domicilio del visitado, pues resultaría imposible, por cuestiones técnicas la presentación de dichas máquinas en las oficinas de la autoridad, además de que obligaría a la suspensión de labores por parte del visitado, durante la visita, y si son realizadas varias visitas de corta duración, el perjuicio que se aplicará al visitado resultaría de grandes dimensiones.

- D) Cuantificación de la multa. Aunque ya existe dentro del Artículo 95-Bis la facultad de imponer la multa respectiva, es conveniente asignarle a la autoridad la atribución de cuantificar la multa; obviamente se deben tomar en cuenta aspectos como el hecho de ser la primera multa que se le impone al visitado, la gravedad de la irregularidad descubierta, la situación económica del visitado, etcétera, con el objetivo de que la multa no sea excesiva, pues resultaría inconstitucional.

6.1.2 Obligaciones que deben ser respetadas por parte de la autoridad

- A) Circunstanciar debidamente las actas que sean emitidas durante el procedimiento. Lo anterior incluye la identificación adecuada y circunstanciada de las personas que ejecutarán la visita, pues si van a tener acceso al domicilio, debe haber seguridad para el visitado de que son las mismas personas que son enviadas por la autoridad. También deben ser adecuadas las formas de notificación de cualquier acta, oficio, resolución o dictamen que deben estar en conocimiento del visitado, pues no sería lógico que existan vicios en las notificaciones, que permitan impugnar la legalidad de todos los actos posteriores a la notificación.
- B) Respetar un plazo para terminar la visita. Al ejercer sus facultades de comprobación en materia fiscal, la autoridad se somete a un plazo determinado previamente por la ley; de la misma forma se debe proceder en una visita de inspección, pues no sería adecuado que la autoridad pueda hacer uso de una atribución sin ningún límite temporal, pues en la práctica

se han visto visitas que duran hasta dos años, lo que conlleva a un exceso legal por parte de la autoridad.

- C) Respetar el derecho de presentar pruebas. En la práctica, actualmente le son concedidos cinco días al visitado, a partir de la emisión de la última acta parcial para efecto de que presente la documentación que crea conveniente para desvirtuar las irregularidades detectadas por la autoridad; si se toma en cuenta que una visita llega a tardar dos años, resulta irrisorio el término que se le otorga al visitado para responder las acusaciones de la autoridad.

Un aspecto fundamental consiste en que la autoridad debe especificar, dentro del oficio donde emite la resolución, cuál debe ser el recurso de que dispone el visitado para impugnar las posibles irregularidades que se hayan presentado durante el procedimiento, pues si en la actualidad se sostiene el criterio por parte de la autoridad de que el Recurso de Revocación no es procedente para impugnar dicha resolución, debe especificarse claramente cuál será el recurso adecuado.

Todos los anteriores puntos tienen como objeto final, el que, tanto la autoridad como el visitado tengan la certeza de hasta dónde alcanzan las facultades de la primera y de que el segundo vea respetados los derechos mínimos que le reconoce la ley. De esa forma, si la autoridad cayese en un exceso durante la ejecución de una visita, no se deja en la indefensión jurídica al visitado, al estar definidas cabalmente las atribuciones y las obligaciones de la autoridad.

Consideramos que con las adiciones propuestas al Artículo 95-Bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, se verá severamente reducida la presentación de recursos de impugnación, en contra de las resoluciones emitidas por el Servicio de Administración Tributaria, cuando sean ejecutadas las Visitas de Inspección, pues la autoridad tendrá una delimitación más adecuada de sus facultades y se restaría un considerable margen de

discrecionalidad, que puede conllevar a excesos. Lo anterior se traduce en ahorro de tiempo y recursos por parte de los visitados y de las autoridades encargadas de reponder a los diversos medios de impugnación; asimismo se eliminaría una parte de la carga de trabajo que soportan los diversos tribunales encargados de su resolución. En la actual situación económica del país, cualquier ahorro que pueda incidir en la conservación del patrimonio de los gobernados, se puede traducir en incremento en las utilidades, o en reinversión en el sistema económico nacional, lo que genera más fuentes de empleo, aumento de circulante, elevación del poder adquisitivo y otras consecuencias derivadas que se pueden lograr cuando la eficiencia en los negocios se incrementa.

CONCLUSIONES

Sabiendo que la interposición de recursos o de medios de impugnación suele consumir tiempo, dinero, esfuerzo y tranquilidad de parte de quien los presenta, y también consume recursos y tiempo a las autoridades (recursos y tiempo que terminan siendo pagados por toda la población, en forma de contribuciones), este trabajo no se limitó a probar la ilegalidad de la ejecución de cualquier procedimiento dentro de una visita de inspección a las casas de cambio.

Se comprobó que es necesario y conveniente que exista un procedimiento concreto para ejecutar la visita de inspección. Se ofreció también una solución que puede contribuir a que la cantidad de medios de impugnación, derivados de una visita de inspección, disminuya en forma apreciable, y así se logre un ahorro de todos los factores arriba mencionados.

Consideramos que los objetivos previstos al realizar este trabajo que eran: primero, demostrar que la utilización, por parte de una autoridad, de un procedimiento que no se encuentra establecido en la Ley, resulta ilegal; y segundo, la presentación de un proyecto de procedimiento, con el fin de ofrecer una solución a la laguna legal que la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito presenta en su Artículo 95-Bis, han quedado satisfechos.

PROPUESTA

A continuación se presenta en cursivas, el texto actual del Artículo 95-Bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito:

“Artículo 95 bis. Las sociedades financieras de objeto múltiple, las personas que realicen las actividades a que se refiere el Artículo 81-A y los transmisores de dinero, en términos de las disposiciones de carácter general que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, escuchando la previa opinión del Servicio de Administración Tributaria, estarán obligadas, en adición a cumplir con las demás obligaciones que les resulten aplicables, a:

I. Establecer medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de los delitos previstos en los Artículos 139 o 148 bis del Código Penal Federal o que pudieran ubicarse en los supuestos del Artículo 400 bis del mismo Código, y

II. Presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto del Servicio de Administración Tributaria, reportes sobre:

- a. Los actos, operaciones y servicios que realicen con sus clientes y usuarios, relativos a la fracción anterior, y*
- b. Todo acto, operación o servicio, que pudiesen ubicarse en el supuesto previsto en la fracción I de este artículo o que, en su caso, pudiesen contravenir o vulnerar la adecuada aplicación de las disposiciones señaladas en la misma, que realice o en el que intervenga algún miembro del consejo de administración, administrador, directivo, funcionario, empleados, factor y apoderado.*

Para efectos de lo previsto por este artículo, se entenderá por transmisor de dinero, a la persona que, de manera habitual y a cambio del pago de una contraprestación, comisión, beneficio o ganancia, recibe en el territorio nacional

derechos o recursos en moneda nacional o divisas, directamente en sus oficinas, o por cable, facsímil, servicios de mensajería, medios electrónicos o transferencia electrónica de fondos, para que de acuerdo a las instrucciones del remitente, los transfiera al extranjero, a otro lugar dentro del territorio nacional o para entregarlos en el lugar en el que los recibe, al beneficiario designado.

Los reportes a que se refiere la fracción II de este artículo, de conformidad con las disposiciones de carácter general previstas en el mismo, se elaborarán y presentarán tomando en consideración, cuando menos, las modalidades que al efecto estén referidas en dichas disposiciones; las características que deban reunir los actos, operaciones y servicios a que se refiere este artículo para ser reportados, teniendo en cuenta sus montos, frecuencia y naturaleza, los instrumentos monetarios y financieros con que se realicen, y las prácticas comerciales que se observen en las plazas donde se efectúen; así como la periodicidad y los sistemas a través de los cuales habrá de transmitirse la información.

Asimismo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en las citadas reglas generales emitirá los lineamientos sobre el procedimiento y criterios que las sociedades financieras de objeto múltiple, las personas que realicen las actividades a que se refiere el Artículo 81-A y los transmisores de dinero deberán observar respecto de:

- a. El adecuado conocimiento de sus clientes y usuarios, para lo cual aquellas deberán considerar los antecedentes, condiciones específicas, actividad económica o profesional y las plazas en que operen;*
- b. La información y documentación que dichas sociedades financieras de objeto múltiple, personas que realicen las actividades a que se refiere el Artículo 81-A y los transmisores de dinero deban recabar para la apertura de cuentas o celebración de contratos relativos a las operaciones y servicios que ellas presten y que acrediten plenamente la identidad de sus clientes;*

c. La forma en que las mismas sociedades financieras de objeto múltiple, personas que realicen las actividades a que se refiere el Artículo 81-A y los transmisores de dinero deberán resguardar y garantizar la seguridad de la información y documentación relativas a la identificación de sus clientes y usuarios o quienes lo hayan sido, así como la de aquellos actos, operaciones y servicios reportados conforme al presente artículo, y

d. Los términos para proporcionar capacitación al interior de sociedades financieras de objeto múltiple, las personas que realicen las actividades a que se refiere el Artículo 81-A y los transmisores de dinero sobre la materia objeto de este artículo. Las disposiciones de carácter general a que se refiere el presente artículo, señalarán los términos para su debido cumplimiento.

Las sociedades financieras de objeto múltiple, las personas que realicen las actividades a que se refiere el Artículo 81-A y los transmisores de dinero deberán conservar, por al menos diez años, la información y documentación a que se refiere el inciso c) del párrafo anterior, sin perjuicio de lo establecido en este u otros ordenamientos aplicables.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público estará facultada para requerir y recabar, por conducto del Servicio de Administración Tributaria, información y documentación relacionada con los actos, operaciones y servicios a que se refiere la fracción II de este artículo. Las sociedades financieras de objeto múltiple, las personas que realicen las actividades a que se refiere el Artículo 81-A y los transmisores de dinero, estarán obligadas a proporcionar dicha información y documentación.

El cumplimiento de las obligaciones señaladas en este artículo no implicará trasgresión alguna a la obligación de confidencialidad legal, ni constituirá violación a las restricciones sobre revelación de información establecidas por vía contractual.

Las disposiciones de carácter general a que se refiere este artículo deberán ser observadas por las sociedades financieras de objeto múltiple, las personas que realicen las actividades a que se refiere el Artículo 81-A y los transmisores de dinero, así como por los miembros del consejo de administración, administradores, directivos, funcionarios, empleados, factores y apoderados respectivos, por lo cual, tanto las entidades como las personas mencionadas serán responsables del estricto cumplimiento de las obligaciones que mediante dichas disposiciones se establezcan.

La violación a las disposiciones a que se refiere este artículo será sancionada por el Servicio de Administración Tributaria, con multa de hasta 100,000 días de salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, en términos de su ley.

Las mencionadas multas podrán ser impuestas, a las sociedades financieras de objeto múltiple, las personas que realicen las actividades a que se refiere el Artículo 81-A y los transmisores de dinero, así como a sus miembros del consejo de administración, administradores, directivos, funcionarios, empleados, factores y apoderados respectivos, así como a las personas físicas y morales que, en razón de sus actos, hayan ocasionado o intervenido para que dichas entidades financieras incurran en la irregularidad o resulten responsables de la misma.

El Servicio de Administración Tributaria tendrá la facultad de supervisar, vigilar e inspeccionar el cumplimiento y observancia de lo dispuesto por este artículo, así como por las disposiciones de carácter general que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en términos del mismo.

Los servidores públicos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Servicio de Administración Tributaria, las sociedades financieras de objeto múltiple, las personas que realicen las actividades a que se refiere el Artículo 81-A y los transmisores de dinero, sus miembros del consejo de administración,

administradores, directivos, funcionarios, empleados, factores y apoderados, deberán abstenerse de dar noticia de los reportes y demás documentación e información a que se refiere este artículo, a personas o autoridades distintas a las facultadas expresamente en los ordenamientos relativos para requerir, recibir o conservar tal documentación e información. La violación a estas obligaciones será sancionada en los términos de las leyes correspondientes."

Ahora se propone el texto que se sugiere al anexar el procedimiento de la visita. El texto original se encuentra en cursivas y la adición en negritas:

"Artículo 95 bis. Las sociedades financieras de objeto múltiple, las personas que realicen las actividades a que se refiere el Artículo 81-a y los transmisores de dinero, en términos de las disposiciones de carácter general que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, escuchando la previa opinión del Servicio de Administración Tributaria, estarán obligadas, en adición a cumplir con las demás obligaciones que les resulten aplicables, a:

I. Establecer medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de los delitos previstos en los Artículos 139 o 148 bis del Código Penal Federal o que pudieran ubicarse en los supuestos del Artículo 400 bis del mismo Código, y

II. Presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto del Servicio de Administración Tributaria, reportes sobre:

a. Los actos, operaciones y servicios que realicen con sus clientes y usuarios, relativos a la fracción anterior, y

b. Todo acto, operación o servicio, que pudiesen ubicarse en el supuesto previsto en la fracción I de este artículo o que, en su caso, pudiesen contravenir o vulnerar la adecuada aplicación de las disposiciones señaladas en la misma, que realice o en el que intervenga algún miembro del consejo de administración, administrador, directivo, funcionario, empleados, factor y apoderado.

Para efectos de lo previsto por este artículo, se entenderá por transmisor de dinero, a la persona que, de manera habitual y a cambio del pago de una contraprestación, comisión, beneficio o ganancia, recibe en el territorio nacional derechos o recursos en moneda nacional o divisas, directamente en sus oficinas, o por cable, facsímil, servicios de mensajería, medios electrónicos o transferencia electrónica de fondos, para que de acuerdo a las instrucciones del remitente, los transfiera al extranjero, a otro lugar dentro del territorio nacional o para entregarlos en el lugar en el que los recibe, al beneficiario designado.

Los reportes a que se refiere la fracción II de este artículo, de conformidad con las disposiciones de carácter general previstas en el mismo, se elaborarán y presentarán tomando en consideración, cuando menos, las modalidades que al efecto estén referidas en dichas disposiciones; las características que deban reunir los actos, operaciones y servicios a que se refiere este artículo para ser reportados, teniendo en cuenta sus montos, frecuencia y naturaleza, los instrumentos monetarios y financieros con que se realicen, y las prácticas comerciales que se observen en las plazas donde se efectúen; así como la periodicidad y los sistemas a través de los cuales habrá de transmitirse la información.

Asimismo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en las citadas reglas generales emitirá los lineamientos sobre el procedimiento y criterios que las sociedades financieras de objeto múltiple, las personas que realicen las actividades a que se refiere el Artículo 81-A y los transmisores de dinero deberán observar respecto de:

- a. El adecuado conocimiento de sus clientes y usuarios, para lo cual aquellas deberán considerar los antecedentes, condiciones específicas, actividad económica o profesional y las plazas en que operen;*
- b. La información y documentación que dichas sociedades financieras de objeto múltiple, personas que realicen las actividades a que se refiere el Artículo 81-A y los transmisores de dinero deban recabar para la apertura*

de cuentas o celebración de contratos relativos a las operaciones y servicios que ellas presten y que acrediten plenamente la identidad de sus clientes;

c. La forma en que las mismas sociedades financieras de objeto múltiple, personas que realicen las actividades a que se refiere el Artículo 81-A y los transmisores de dinero deberán resguardar y garantizar la seguridad de la información y documentación relativas a la identificación de sus clientes y usuarios o quienes lo hayan sido, así como la de aquellos actos, operaciones y servicios reportados conforme al presente artículo, y

d. Los términos para proporcionar capacitación al interior de sociedades financieras de objeto múltiple, las personas que realicen las actividades a que se refiere el Artículo 81-A y los transmisores de dinero sobre la materia objeto de este artículo. Las disposiciones de carácter general a que se refiere el presente artículo, señalarán los términos para su debido cumplimiento.

Las sociedades financieras de objeto múltiple, las personas que realicen las actividades a que se refiere el Artículo 81-A y los transmisores de dinero deberán conservar, por al menos diez años, la información y documentación a que se refiere el inciso c) del párrafo anterior, sin perjuicio de lo establecido en este u otros ordenamientos aplicables.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público estará facultada para requerir y recabar, por conducto del Servicio de Administración Tributaria, información y documentación relacionada con los actos, operaciones y servicios a que se refiere la fracción II de este artículo. Las sociedades financieras de objeto múltiple, las personas que realicen las actividades a que se refiere el Artículo 81-A y los transmisores de dinero, estarán obligadas a proporcionar dicha información y documentación.

El cumplimiento de las obligaciones señaladas en este artículo no implicará trasgresión alguna a la obligación de confidencialidad legal, ni constituirá violación a las restricciones sobre revelación de información establecidas por vía contractual.

Las disposiciones de carácter general a que se refiere este artículo deberán ser observadas por las sociedades financieras de objeto múltiple, las personas que realicen las actividades a que se refiere el Artículo 81-A y los transmisores de dinero, así como por los miembros del consejo de administración, administradores, directivos, funcionarios, empleados, factores y apoderados respectivos, por lo cual, tanto las entidades como las personas mencionadas serán responsables del estricto cumplimiento de las obligaciones que mediante dichas disposiciones se establezcan.

La violación a las disposiciones a que se refiere este Artículo será sancionada por el Servicio de Administración Tributaria, con multa de hasta 100,000 días de salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, en términos de su ley.

Las mencionadas multas podrán ser impuestas, a las sociedades financieras de objeto múltiple, las personas que realicen las actividades a que se refiere el Artículo 81-A y los transmisores de dinero, así como a sus miembros del consejo de administración, administradores, directivos, funcionarios, empleados, factores y apoderados respectivos, así como a las personas físicas y morales que, en razón de sus actos, hayan ocasionado o intervenido para que dichas entidades financieras incurran en la irregularidad o resulten responsables de la misma.

El Servicio de Administración Tributaria tendrá la facultad de supervisar, vigilar e inspeccionar el cumplimiento y observancia de lo dispuesto por este artículo, así como por las disposiciones de carácter general que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en términos del mismo.

“Para la realización de una visita de inspección a las personas contempladas dentro del presente artículo, la autoridad emitirá una orden de visita donde se indique:

- **El lugar o lugares donde debe llevarse a cabo la visita. Si el visitado cambia de domicilio durante la ejecución de la visita, ésta podrá continuar en el domicilio nuevo sin necesidad de nueva orden.**
- **El nombre de la persona o personas que deban efectuar la visita, las cuales pueden ejercer sus facultades en forma conjunta o separada. Dichas personas pueden ser sustituidas, aumentadas o reducidas en número en cualquier momento de la visita, previa notificación al visitado.**
- **El nombre del visitado, o la denominación o razón social, el cual debe aparecer en forma impresa dentro de la orden.**
- **La facultad expresa por parte de los visitantes de introducirse al domicilio del visitado, así como de solicitar la documentación, información o datos necesarios a efecto de realizar sus labores. Los visitantes podrán solicitar copias de dicha documentación o información, si resulta necesario y se hace constar dicha entrega, así como las razones por las cuales se consideró necesario, dentro del acta respectiva. Bajo ningún motivo, la autoridad podrá recoger documentación original del domicilio del visitado.**
- **La facultad del visitado de nombrar a dos testigos; en caso de no ser designados por el visitado, tal facultad será transmitida a los visitantes sin que esta circunstancia sea obstáculo para la plena validez del acto.**

Si existe la necesidad de sustituir algún testigo por cualquier motivo, el nombramiento será en primer instancia por parte del visitado, y solo en caso de negativa por parte de éste, serán nombrados los sustitutos por parte de los visitantes. La designación de testigos por parte de los visitantes deberá circunstanciarse dentro del acta, así como los motivos por los cuales realizó dicha designación.

De toda visita en el domicilio del visitado, se levantará un acta en la que se describirá en forma circunstanciada, los hechos u omisiones que fueren detectados por los visitadores. Si la visita es realizada en dos o más lugares en forma simultánea, deben levantarse tantas actas como lugares sean visitados. En cada uno de estos lugares debe requerirse la presencia de testigos, apercibida la autoridad de que la ausencia de testigos o aún, de la circunstanciación en el acta de su nombramiento, produce la nulidad del acta levantada y de cualquier efecto legal de la misma.

En toda acta levantada durante la ejecución de las visitas, debe constar por escrito si la autoridad considera necesario realizar una posterior visita para complementar la información, o si será la última visita que se realizará al gobernado. Cuando se realice la última visita, la autoridad tendrá un término de noventa días naturales para emitir y notificar al visitado, un Dictamen de Irregularidades, en el cual se establecerá cuáles fueron las irregularidades encontradas durante la visita de inspección. La notificación del Dictamen de Irregularidades en forma extemporánea, será causa de nulidad de todas las actuaciones legales realizadas dentro de la visita.

El visitado puede presentar ante la autoridad cualquier prueba o documento que a sus intereses convenga, o que sirva para desvirtuar las irregularidades detectadas, en un plazo máximo de veinte días naturales, contados a partir de la notificación del Dictamen de Irregularidades.

El tiempo transcurrido entre la notificación de la orden de visita y la ejecución de la última visita, no podrá exceder de seis meses. En caso de exceder de ese plazo, se tendrá por nulo todo lo actuado.

Una vez transcurridos los veinte días que tiene como plazo el visitado para ofrecer pruebas o documentos en su favor, la autoridad dispone de un término de sesenta días naturales para emitir su Resolución Definitiva, en

donde analice y valore las irregularidades encontradas durante la visita de inspección, las pruebas o documentos con que el visitado pretendió desvirtuar dichas irregularidades, así como la situación concreta del visitado, a efecto de cuantificar e imponer la multa correspondiente, en caso de resultar procedente. Dentro de la Resolución Definitiva, la autoridad debe notificarle al visitado, el plazo con el que cuenta para impugnar dicha Resolución Definitiva, así como la instancia correspondiente para tales efectos. Al término anterior, se le agregarán ocho días naturales con el objeto de notificar al visitado la Resolución Definitiva. En caso de excederse de los términos estipulados en este artículo, por parte de la autoridad, la pena consistirá en la nulidad de los actos realizados durante la visita; y si el exceso fuere por parte del visitado la pena consistirá en la caducidad de su derecho a presentar pruebas a su favor.

Contra los actos de la autoridad, dictados dentro de la ejecución de una Visita de Inspección, y una vez que sea notificada la Resolución Definitiva, se podrá interponer el Juicio de Nulidad, ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que por razón de domicilio sea competente, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la notificación de la Resolución Definitiva”.

Los servidores públicos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Servicio de Administración Tributaria, las sociedades financieras de objeto múltiple, las personas que realicen las actividades a que se refiere el Artículo 81-A y los transmisores de dinero, sus miembros del consejo de administración, administradores, directivos, funcionarios, empleados, factores y apoderados, deberán abstenerse de dar noticia de los reportes y demás documentación e información a que se refiere este artículo, a personas o autoridades distintas a las facultadas expresamente en los ordenamientos relativos para requerir, recibir o conservar tal documentación e información. La violación a estas obligaciones será sancionada en los términos de las leyes correspondientes."

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA Romero, Miguel. Nuevo Derecho Bancario. Porrúa. 3ª. Ed. México, D.F.

BAUCHE Garciadiego, Mario. Operaciones Bancarias Activas, Pasivas y Complementarias. Porrúa. México, D.F. 1967

CARVALLO Núñez, Erick. Nuevo Derecho Bancario y Bursátil Mexicano. Porrúa. 2ª. Edición. México, D.F. 1977

FUENTE Rodríguez, Jesús de la. Nuevo Derecho Bancario. Porrúa. 6ª. Ed. México, D.F. Tomos I y II.

FUENTE Rodríguez, Jesús de la. Análisis y Jurisprudencia de la Ley de Instituciones de Crédito, exposición de motivos, disposiciones de la SHyCP, Banxico, CNBV y ABM. Porrúa 2ª. Edición. México, D.F. 2003

HERREJÓN Silva, Hermilo. El Servicio de la Banca y Crédito. Porrúa. México, D.F. 1998

MARTÍNEZ Sobral, Enrique. Estudios Elementales de la Legislación Bancaria. Tipográfica de la Oficina Impresora de Estampillas. Palacio Nacional. México, D.F. 1887

MENDOZA Martell, Pablo; Preciado Briseño, Eduardo. Lecciones de Derecho Bancario. Porrúa. 3ª. Edición. México, D.F. 2007

MÚÑOZ, Luis. Derecho Bancario Mexicano. Cárdenas, Editor y Distribuidor. México, D.F.

RODRÍGUEZ y Rodríguez, Joaquín. Derecho Bancario. Porrúa. 3ª. Edición

RODRÍGUEZ y Rodríguez, Joaquín. Derecho Mercantil. Tomo I. Actualizado por José Víctor Rodríguez del Castillo. Porrúa. 23ª. Edición. México, D.F. 1998

RUBIO y Rubio, Alfonso. Lógica Filosófica. ITESM CEMPAE. Monterrey, N.L. 1976

RUIZ Torres, Humberto Enrique. Derecho Bancario. Oxford. México, D:F: 2008

SÁNCHEZ Gavito, Indalecia; Macedo, Pablo. Cuestión de Bancos. México, D.F.

SELECCIONES del Reader's Digest. Diccionario Enciclopédico Ilustrado. México, D.F. 1987

SOTO Sobreyra y Silva, Ignacio. Ley de Instituciones de Crédito. Porrúa. México, D.F.