

**Servicio de Administración Tributaria****Créditos Fiscales-Ingresos por Garantías**

Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 12-0-06E00-02-0054

GB-100

***Criterios de Selección***

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la Normativa Institucional de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

***Objetivo***

Fiscalizar la gestión financiera de los ingresos, verificando que los procesos de recepción, calificación, registro, vigilancia y cobro se realizaron conforme a la normativa aplicable; asimismo, revisar la interposición de medios de defensa relacionados con el requerimiento del pago de garantías, así como los mecanismos de control y la administración de los riesgos inherentes a esas operaciones.

***Alcance***

	INGRESOS
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	355,592,610.9
Muestra Auditada	35,555,321.7
Representatividad de la Muestra	10.0%

El universo de 355,592,610.9 miles de pesos corresponde a las garantías vigentes al 31 de diciembre de 2012 de 41,186 créditos fiscales clasificados como factibles de cobro, baja probabilidad de cobro y controvertidos, de los cuales se seleccionó, de los controvertidos que representan el 90.2% del total, por métodos estadísticos una muestra por 35,555,321.7 miles de pesos correspondiente a 198 créditos de las Administraciones Locales de Recaudación (ALR) del Centro, Norte, Oriente y Sur del Distrito Federal y Naucalpan.

***Resultados*****1. Análisis de los procedimientos establecidos para el otorgamiento de garantías para asegurar el interés fiscal**

A fin de analizar los procedimientos establecidos por el SAT para garantizar el interés en el cobro de créditos fiscales a los contribuyentes por parte de la autoridad, se analizó el Código Fiscal de la Federación (CFF), el Reglamento del Código Fiscal de la Federación (RCFF), la Resolución Miscelánea Fiscal (RMF), las Estrategias de Operación Recaudatoria (EOR), y el Manual de Operación Específico de la Administración General de Recaudación y de las Administraciones Locales de Recaudación, vigentes en 2012.

Se conoció que la garantía del interés fiscal es el medio por el cual los contribuyentes aseguran a la autoridad fiscal (SAT) el cumplimiento de sus obligaciones de pago. Las causas por las cuales se garantiza el interés fiscal son las siguientes:

- Suspender el Procedimiento Administrativo de Ejecución (PAE).

- Impugnar un crédito fiscal mediante un medio de defensa (juicio de nulidad o juicio de amparo en contra del cobro de contribuciones).
- Solicitud de prórroga por el contribuyente para el pago de créditos fiscales a plazos, convenio de pago diferido o en parcialidades de las contribuciones omitidas y de sus accesorios.

El contribuyente podrá garantizar el interés fiscal de diferentes formas, de acuerdo con el artículo 141 del CFF, como sigue:

1. Depósito en dinero o carta de crédito.
2. Prenda o hipoteca.
3. Fianza.
4. Obligación solidaria asumida por tercero.
5. Embargo en la vía administrativa.
6. Títulos valor o cartera de créditos del contribuyente.

Cabe señalar que, aun cuando el artículo 141 del CFF señala que “...en ningún caso las autoridades podrán dispensar el otorgamiento de la garantía...”, a través de la regla de carácter general I.2.16.1 de la RMF se exige a los contribuyentes de la obligación de garantizar cuando en la declaración anual de ISR de personas físicas se solicite el pago en parcialidades y el contribuyente efectúe sus pagos en las cantidades y fechas correspondientes, sin que exista incumplimiento en dos parcialidades.

Por otro lado, el proceso de garantías en el SAT se constituye principalmente en seis subprocesos, establecidos en las Estrategias de Operación Recaudatoria (EOR), que se describen a continuación:



1. **Calificación:** Consiste en evaluar para cada una de las diferentes garantías el cumplimiento de los requisitos de aceptación como son: la garantía del interés fiscal debidamente firmada por el contribuyente, el plazo de presentación y su suficiencia, es decir, que se cubra el monto total del crédito, las contribuciones actualizadas, los accesorios causados y los que llegaran a causarse a los 12 meses siguientes a su otorgamiento.

Dependiendo del tipo de garantía ofrecida, se requiere la presentación del original del billete de depósito, la carta de crédito, facturas o documentos que acrediten la propiedad de los bienes, escritura pública o títulos de propiedad, certificados de libertad de gravamen, avalúos, pólizas de fianza, escrito donde se manifieste la voluntad de asumir la responsabilidad solidaria ante fedatario público, relación detallada del inventario de los

bienes que se ofrecen en garantía que incluya el número de factura, cantidad, modelo, marca, color, número de serie, tipo de material y boletas de pago de predial.

2. Aceptación: En caso de haber cubierto los requisitos mencionados, se aprueba la garantía ofrecida y se notifica al interesado el monto garantizado y aceptado; el importe garantizado se debe actualizar cada año y de resultar insuficiente, éste deberá ampliarse.
3. Registro: Se realiza en los sistemas informáticos correspondientes dependiendo del tipo de garantía.
4. Seguimiento: De acuerdo con el tipo de garantía ofrecida, se vigilan los créditos susceptibles de garantizarse, la sustitución de la garantía y las solicitudes de avalúo.
5. Cancelación: Puede otorgarse en caso de sustitución de la garantía, pago total del crédito, resolución favorable al contribuyente, o bien, que se cumpla la fecha de vigencia de la garantía.
6. Devolución: Se refiere a la cancelación del gravamen o a la entrega al contribuyente de la garantía ofrecida.

Por lo anterior, se constató que en los manuales de operación específicos de la Administración General de Recaudación y de las administraciones locales de recaudación se definen las responsabilidades de cada una de las áreas involucradas en el manejo y administración de las garantías; asimismo, en las EOR se norman los procesos de la recepción, calificación, aceptación, rechazo y vigilancia de las garantías aceptadas para asegurar el interés fiscal (vigencia, suficiencia, ampliación o disminución), hasta la cancelación de las mismas, para optimizar las acciones del aseguramiento del interés fiscal.

## **2. Garantías por grupos de créditos fiscales**

Con el propósito de identificar por grupo de cobro (factibles, baja probabilidad y controvertidos) el número, tipo e importe de las garantías de los créditos fiscales, así como verificar su registro, se solicitó la cartera de créditos al 31 de diciembre de 2012, con cuyo análisis por grupo de cobro, se constató que ésta se integró por 1,645,000 créditos fiscales por 668,543,698.5 miles de pesos, de los cuales, al 31 de diciembre de 2012, sólo se encontraban garantizados 41,186 créditos, el 2.5%, por 73,720,221.4 miles de pesos, mientras que el restante 97.5%, por 594,823,477.1 miles de pesos, no fue garantizado.

En el análisis de la cartera de créditos fiscales, se identificó que el número e importe de las garantías por grupo de cobro fue el siguiente:

## CRÉDITOS FISCALES GARANTIZADOS AL 31 DE DICIEMBRE DE 2012

## POR GRUPO DE COBRO

(Miles de pesos)

Grupo de Cobro	Núm. de créditos	Importe histórico	Importe de las garantías	%
Factibles de cobro	3,983	1,911,606.8	8,985,342.0	2.5
Baja probabilidad de cobro	8,653	5,352,853.6	25,849,500.5	7.3
Controvertidos	28,550	66,455,761.0	320,757,768.4	90.2
Suma	41,186	73,720,221.4	355,592,610.9	100.0

FUENTE: Cartera de créditos fiscales al 31 de diciembre de 2012, proporcionada con oficio núm. 103-06-2013-195 del 11 de junio de 2013.

Como se observa, el 90.2% de lo garantizado corresponde a la categoría de créditos fiscales clasificados como controvertidos, debido a que para poder suspender el PAE mediante la interposición de un juicio de amparo o nulidad, o solicitar la condonación de multas, se debe otorgar una garantía.

Cabe señalar que los importes garantizados son mayores que los créditos históricos, debido a que deben incluir la actualización de las contribuciones, los accesorios y lo que se cause en los 12 meses siguientes a su otorgamiento. Al término de este periodo, si no se cubren los créditos fiscales sus importes deberán actualizarse cada año y ampliarse para que cubran el crédito actualizado.

Con el análisis de la información, se constató que el grupo de créditos fiscales controvertidos por ALR se integró de la forma siguiente:

## CRÉDITOS FISCALES CONTROVERTIDOS POR ADMINISTRACIÓN LOCAL

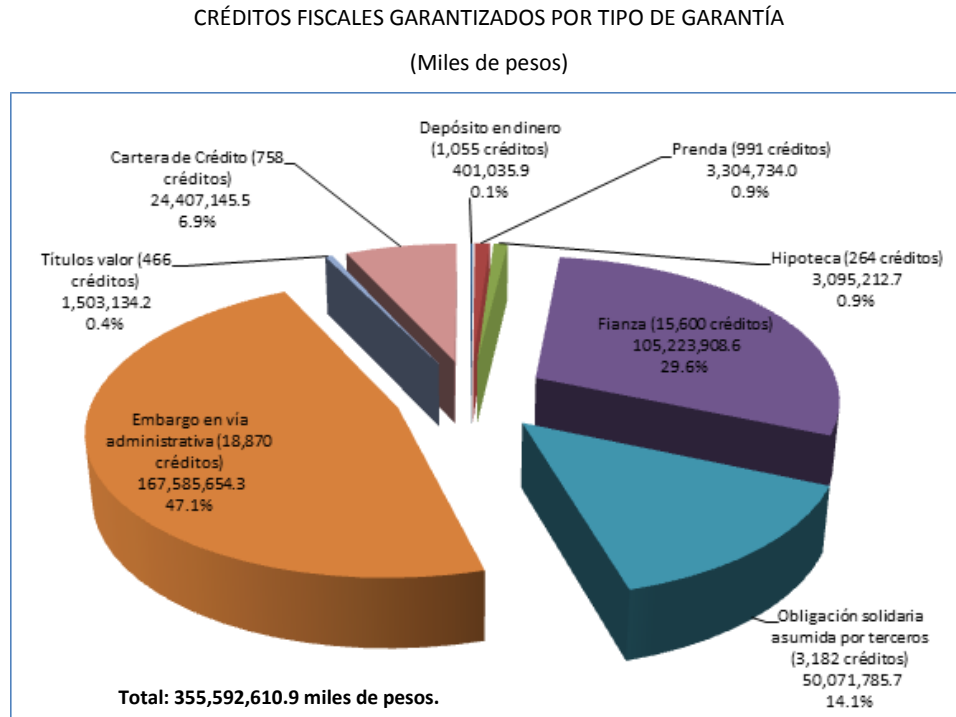
(Miles de pesos)

ALR		Núm. créditos garantizados	Importe histórico	Importe garantías	%
Clave	Localidad				
11	Norte del D.F.	2,584	13,054,438.3	52,716,981.3	16.4
13	Sur del D.F.	2,126	7,801,251.2	40,335,676.8	12.6
12	Centro del D.F.	2,612	5,972,309.0	21,824,009.9	6.8
15	Naucalpan	1,245	6,507,645.4	13,524,612.8	4.2
14	Oriente del D.F.	2,053	3,009,264.8	6,874,530.9	2.1
Subtotal		10,620	36,344,908.7	135,275,811.7	42.1
Otras ALR (52)		17,930	30,110,852.3	185,481,956.7	57.9
Total		28,550	66,455,761.0	320,757,768.4	100.0

FUENTE: Cartera de créditos fiscales al 31 de diciembre de 2012 proporcionada con oficio núm. 103-06-2013-195 del 11 de junio de 2013.

Los 10,620 créditos fiscales controvertidos de las ALR del área metropolitana Centro, Norte, Oriente y Sur del Distrito Federal, y Naucalpan sumaron 36,344,908.7 miles de pesos, cuyo monto representa el 54.7% del total de créditos controvertidos cuyas garantías otorgadas ascendieron a 135,275,811.7 miles de pesos que, a su vez, significaron el 42.1% del total garantizado.

Por otra parte, como se mencionó anteriormente, la cartera de créditos fiscales se integró por 41,186 créditos con un importe garantizado por 355,592,610.9 miles de pesos, el cual se clasifica como se muestra a continuación:



FUENTE: Cartera de créditos fiscales al 31 de diciembre de 2012.

Se constató que la forma más común utilizada por los contribuyentes para garantizar el interés fiscal en 2012 fue el Embargo en la Vía Administrativa (EVA), seguido por las correspondientes a fianza y obligación solidaria asumidas por terceros, las cuales representaron, en su conjunto, 322,881,348.6 miles de pesos, el 90.8% del total garantizado por 355,592,610.9 miles de pesos.

### 3. Mecanismos de evaluación de garantías y administración de riesgos

Con objeto de verificar los mecanismos de evaluación de garantías establecidos por el SAT para comprobar su aceptación, formalidad, actualización, suficiencia y exactitud, los resultados de su aplicación y la administración de riesgos inherente a estos procesos, se solicitaron las políticas implementadas para estos procesos, así como una muestra de expedientes de créditos fiscales garantizados.

Se conoció que el SAT mide y evalúa la efectividad de las garantías por medio de los cuatro indicadores trimestrales siguientes:

1. Eficacia en la cartera a garantizar: Mide la proporción de los créditos que están garantizados o con acciones del Procedimiento Administrativo de Ejecución (PAE) del universo de los créditos que se encuentran con un medio de defensa. Para 2012 la meta de este indicador fue del 70.0%; cabe señalar que 22 de las 67 ALR no la cumplieron.
2. Calidad en la calificación de las garantías: El SAT valida una muestra de 2 a 5 créditos con importes más significativos afectados en la clave 40-A (Garantizados) por cada ALR, según el tipo de garantía. Durante 2012, la entidad fiscalizada verificó 1,989 créditos fiscales, cuyas garantías sumaron 10,997,414.9 miles de pesos.
3. Oportunidad en la exigibilidad de los documentos valor: El indicador mide la proporción de créditos con sentencia firme y documento valor recibido en garantía exigidos oportunamente en el periodo por evaluar. Al respecto, la entidad fiscalizada verificó 152 créditos en 19 ALR, de los cuales 135 cumplieron con la normativa y los 17 restantes se encontraron fuera del plazo para la exigencia de la garantía.
4. Oportunidad en el inicio del proceso de remates: Mide la oportunidad en la realización de remates a partir de la notificación del avalúo.

Asimismo, se conoció que la administración del proceso de garantías y sus riesgos se regula mediante los controles establecidos en las EOR, principalmente por la calificación de las garantías. Para comprobar lo anterior, se revisaron los importes garantizados de 198 créditos fiscales controvertidos (87 en la ALR Centro, 44 en la Norte, 35 en la Oriente, 5 en la Sur del Distrito Federal y 27 en Naucalpan), por 35,555,321.7 miles de pesos, los cuales representaron el 10.0% del total garantizado por 355,592,610.9 miles de pesos reportados en la cartera de créditos.

De la revisión de expedientes y respecto de su aceptación, formalidad, actualización, suficiencia y exactitud, se obtuvieron los resultados siguientes:

- De los 198 créditos fiscales, 66 créditos se garantizaron con fianza, 57 con carta de crédito, 56 con embargo en la vía administrativa, 18 por obligación solidaria asumida por terceros y 1 con títulos valor o cartera de créditos.
- En los casos de las pólizas de fianza y carta de crédito, se verificó su formalidad corroborando las firmas autorizadas por las instituciones de crédito y afianzadoras autorizadas mediante los convenios celebrados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).
- Asimismo, con las garantías con pólizas de fianza, se verificó su autenticidad contra el documento original y se validó la veracidad de la información en la página web [www.afianza.com.mx](http://www.afianza.com.mx) de la Asociación de Compañías Afianzadoras de México A.C. (AFIANZA).
- Se constató que las garantías por Embargo en la Vía Administrativa (EVA) se constituyeron sobre el 60.0% de su valor de avalúo o el valor catastral.
- Las garantías por obligación solidaria asumidas por tercero cumplieron con la información para comprobar su idoneidad y solvencia como sigue: estados financieros y su análisis, información de cuentas bancarias y escrito libre protocolizado ante fedatario público, entre otros.

- Las garantías se registraron en la clave 40 A “garantizado” y se asignó correctamente el tipo de garantía que les correspondían.
- Se observó falta de homogeneidad en la integración de la evidencia para la calificación de las garantías en los expedientes, siendo que este proceso soporta los criterios tomados por la autoridad para aceptarlas y actualizarlas, ya que dicha calificación evalúa si las garantías ofrecidas son suficientes y cumplen con los requisitos establecidos en la normativa.
- Respecto de la suficiencia de las garantías, se constató que los importes de éstas fueron mayores al crédito fiscal y que se actualizaron y consideraron los 12 meses siguientes de recargos. En 27 de los créditos fiscales revisados, se verificó que las garantías no eran suficientes; sin embargo, se constató con la documentación soporte correspondiente que el contribuyente no contó con otras formas de garantizar el interés fiscal.
- Se comprobó que las garantías se actualizaron conforme a los artículos 17-A y 21 del CFF; 86 del RCFF y las EOR, Módulo VIII, Política Décima Segunda y Política Décima Tercera, que establece que, de conformidad con el artículo 141, tercer párrafo, del CFF, el factor de actualización se determinará dividiendo el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) del mes inmediato anterior en que se ofrece la garantía, entre el INPC del último mes de actualización considerado en la liquidación, procedimiento que aplicó la autoridad a las cantidades determinadas.
- Además de la actualización, se comprobó que el SAT calculó los recargos conforme al artículo 21 del CFF, con la suma de las tasas aplicables en cada año para cada uno de los meses transcurridos desde el mes en que nació la obligación legal de pagar la contribución y hasta el mes en que se ofreció la garantía. Cabe señalar que el tope de recargos es de 5 años (60 meses).

Con base en lo anterior, se concluye que las garantías aceptadas por las Administraciones Locales de Recaudación del Centro, Norte, Oriente y Sur del Distrito Federal, y Naucalpan cumplieron con los requisitos establecidos en el CFF, el RCFF, la RMF 2012 y las EOR, y fueron suficientes para garantizar el interés fiscal, excepto que se observó falta de homogeneidad para integrar a los expedientes de créditos fiscales las evidencias de la calificación de las garantías.

Como resultado de la reunión para la presentación de resultados preliminares, el SAT proporcionó el comunicado núm. 4926 del 7 de noviembre de 2013, emitido por la AGR, mediante el cual instruye a las ALR para que integren a los expedientes la documentación soporte de la calificación de la garantía conforme a lo establecido en las EOR. Asimismo, con oficio núm. 400-06-2013-1243 del 20 de noviembre de 2013 la entidad comunicó al OIC que el comunicado referido se notificó a las ALR mediante el Sistema de Comunicados y Consultas (SICOCO). Por lo anterior, la entidad fiscalizada con su respuesta, atendió la observación.

#### **4. Cancelación de Garantías**

A fin de verificar el control y seguimiento de la cancelación de garantías, se revisó una muestra de expedientes de créditos fiscales garantizados y la normativa.

En el análisis de las EOR, Módulo VIII “Garantías” y el artículo 101 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación (RCFF), se identificó que la cancelación de una garantía se da principalmente por cualquiera de las causas siguientes:

1. Por sustitución de la garantía.
2. Por el pago del crédito fiscal.
3. Cuando quede sin efectos la resolución que dio origen al otorgamiento de la garantía.
4. Cuando se cumpla la fecha de la vigencia de la garantía, y
5. En cualquier otro caso en que deba cancelarse de conformidad con las disposiciones fiscales.

En el análisis de la información proporcionada por el SAT, se identificó que, en 2012, se cancelaron 13,195 créditos fiscales con sus correspondientes garantías, por 56,854,375.6 miles de pesos, como se muestra a continuación:

## GARANTÍAS CANCELADAS

(Miles de pesos)

Clave de trámite	Motivo cancelación/devolución	Núm. de créditos	Importe de las garantías	%
60 K	Baja manual por pago	1,204	2,221,860.5	3.9
60 A	Baja por pago	1,699	2,572,398.3	4.5
60 G	Efectividad de la garantía	45	56,326.5	0.1
	Subtotal de bajas por pago del contribuyente	2,948	4,850,585.3	8.5
61 A	Terminado por dejar sin efectos	8,765	44,991,453.1	79.2
61 C	Terminado por nulidad para efectos	1,482	7,012,337.2	12.3
	Subtotal de bajas por quedar sin efectos la resolución	10,247	52,003,790.3	91.5
	Total	13,195	56,854,375.6	100.0

FUENTE: Créditos cancelados en 2012, proporcionados por el SAT con oficio núm.103-06-2013-259 del 3 de julio de 2013.

Como se observa, se dieron de baja 10,247 créditos fiscales y sus garantías por 52,003,790.3 miles de pesos ya que las resoluciones de la autoridad quedaron sin efectos; los restantes 2,948 créditos fiscales por 4,850,585.3 miles de pesos se cancelaron debido a que los contribuyentes los pagaron.

En el análisis de la información del SIR, se identificó que las ALR del Centro, Norte, Oriente, Sur del Distrito Federal, y Naucalpan, en su conjunto, cancelaron 36,095,759.0 miles de pesos por garantías, las cuales representaron el 63.6% del total cancelado en el año, como se muestra en el cuadro siguiente:

## GARANTÍAS CANCELADAS POR ALR 2012

(Miles de pesos)

Clave ALR	ALR	Cantidad de Créditos	%	Suma	%
11	Norte	1,401	10.6	2,818,734.5	5.0
12	Centro	989	7.5	2,025,118.6	3.6
13	Sur	958	7.3	27,508,391.9	48.4
14	Oriente	1,200	9.1	1,590,887.0	2.8
15	Naucalpan	1,132	8.6	2,152,627.0	3.8
	Subtotal	5,680	43.1	36,095,759.0	63.6
	Otras (62 ALR)	7,515	56.9	20,758,616.6	36.4
	Total	13,195	100.0	56,854,375.6	100.0

FUENTE: Registros del Sistema Integral de Recaudación (SIR).

A fin de comprobar que el proceso de cancelación se efectuó conforme a la normativa, se seleccionó una muestra de 182 créditos fiscales de las ALR del Centro, Norte, Oriente y Sur del Distrito Federal, y Naucalpan por 30,356,770.1 miles de pesos, el 53.3% del total cancelado, como se detalla a continuación:

## EXPEDIENTES REVISADOS

(Miles de pesos)

ALR	Carta de crédito		Embargo en vía administrativa		Fianza otorgada por institución autorizada		Obligación solidaria asumida por terceros		Núm. de registros cancelados	Total de garantías canceladas
	Núm.	Importe	Núm.	Importe	Núm.	Importe	Núm.	Importe		
11 Norte	12	375,653.6	10	859,575.0	21	601,664.4	22	1,042,603.0	65	2,879,496.0
12 Centro	-	-	3	38,284.4	16	373,805.2	3	88,070.7	22	500,160.3
13 Sur	-	-	38	21,983,073.9	10	788,815.9	20	3,660,475.4	68	26,432,365.2
14 Oriente	-	-	6	111,149.3	-	-	-	-	6	111,149.3
15 Naucalpan	-	-	6	126,587.1	14	268,090.0	1	38,922.2	21	433,599.3
Total	12	375,653.6	63	23,118,699.7	61	2,032,375.5	46	4,830,071.3	182	30,356,770.1

FUENTE: Registros del Sistema Integral de Recaudación (SIR).

Cabe señalar que las EOR establecen que el Subadministrador de Ejecución será el responsable de supervisar que se cancelen las garantías ofrecidas y se emita el oficio de puesta a disposición por medio del cual informa al contribuyente dicha situación; después, el Analista de Ejecución deberá integrar al expediente del crédito fiscal el soporte documental que respalda la cancelación, devolución o sustitución de las garantías (oficios, constancias de hechos, sentencia desfavorable al SAT y cancelación del registro público de la propiedad).

Con el análisis de los expedientes, se detectó lo siguiente:

- 9 créditos fiscales de la ALR del Norte por 500,131.1 miles de pesos no contaron con los oficios que se dirigen a los contribuyentes para la cancelación o devolución de las garantías.
- 15 créditos fiscales no contaron con los oficios de la liberación del gravamen de la garantía: 5 de la ALR del Centro por 241,607.9 miles de pesos, 7 de la Sur por 4,326,135.0 miles de pesos y 3 de la Oriente por 111,149.3 miles de pesos, todas ellas del D.F.
- Con motivo de la revisión de 35 créditos de la ALR del Sur, se emitió la liberación de la garantía en el ejercicio 2013.
- Se observó que 17 créditos fiscales de diferentes años por 3,665,464.6 miles de pesos fueron condonados a 3 grandes contribuyentes que pagaron sólo 396,453.3 miles de pesos por adherirse al artículo tercero transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación 2013; además, se constató que dichos créditos se encontraban garantizados y que después se cancelaron y devolvieron sus garantías.

En la revisión de la integración de las garantías, se identificaron registros de cancelaciones duplicados, debido a que se dan de baja todos los créditos fiscales asociados con dicha garantía, repitiéndose en más de una ocasión la cancelación, lo que ocasionó un incremento aproximadamente de 956 créditos por 13,728,070.4 miles de pesos en el importe cancelado en 2012, lo que representó el 24.1% del total cancelado por los 56,854,375.6 miles de pesos.

Por lo anterior, se concluye que se constató que, a la fecha de la revisión (septiembre de 2013), en los expedientes de 24 créditos registrados en el SIR como cancelados en 2012, no se encontraron los oficios de devolución o liberación de la garantía, documentos que soportan y dan validez a la cancelación y, por este motivo, no fueron notificados a los contribuyentes y al Registro Público de la Propiedad, lo que denota falta de supervisión y seguimiento en este proceso.

Como resultado de la reunión para la presentación de resultados preliminares, el SAT proporcionó la documentación soporte cuyas fechas corresponden de septiembre a noviembre de 2013 con la cual ampara la cancelación 9 créditos fiscales y 15 oficios que acreditan la liberación de gravámenes de la garantía. En complemento, proporcionó el comunicado núm. 4927 del 8 de noviembre de 2013, emitido por la AGR, mediante el cual instruye a las ALR para que integren la documentación soporte de la cancelación y liberación de gravámenes a los expedientes conforme a lo establecido en las EOR.

Por lo anterior, la entidad fiscalizada con su respuesta, atendió la observación.

##### **5. Guarda, custodia y registro de garantías**

A fin de verificar la guarda, custodia y registro de las garantías, así como la integración de los expedientes, se revisó que la muestra seleccionada de 198 créditos fiscales garantizados clasificados como controvertidos y 182 créditos fiscales cancelados cumplieran con las Estrategias de Operación Recaudatoria (EOR).

Al respecto, se constató que la Política Séptima del Módulo de Bóveda de Créditos de las EOR reguló que los documentos inherentes a los trámites de garantías deben ser turnados a la Bóveda de Créditos para su guarda, custodia e integración, de acuerdo con lo siguiente:

1. Cuando la garantía ampare más de un crédito, se debe integrar la documentación original al crédito principal (a excepción de las garantías en su modalidad de Billete de depósito, Carta de Crédito y Póliza de Fianza), mientras que cuando la garantía ampare un sólo crédito, se debe anexar el formato de "Justificante de documento faltante", que establecen las EOR y especificar en el rubro de otros documentos el tipo de garantía.
2. Los documentos valor originales (Billete de depósito, Carta de Crédito y Póliza de Fianza) que garantizan el interés fiscal dependiendo del tipo de garantía ofrecida se deberán resguardar en un expediente que contenga sólo los originales, el cual será independiente al expediente del crédito, y sólo podrán tener acceso a esos documentos el responsable de la bóveda de créditos y los subadministradores de control y de ejecución.
3. Una vez cancelada la garantía, el oficio notificado de puesta a disposición, así como la constancia de devolución de la misma, se deberán integrar al expediente del crédito correspondiente con excepción del Billete de Depósito.

Por lo anterior, se comprobó, conforme a las pruebas aplicadas, que las ALR del Centro, Norte, Oriente y Sur del Distrito Federal, y Naucalpan cumplieron con el procedimiento de guarda, custodia, integración y registro de las garantías como lo indica la normativa. Asimismo, se constató que los documentos valor originales se resguardaron en la bóveda de garantías o en la caja fuerte; además, para reducir los riesgos inherentes al proceso de guarda y custodia, la bóveda permanece cerrada bajo llave y cuenta con cámaras de vigilancia, y su acceso sólo se le permite al Responsable de la bóveda y al Subadministrador de Control y Ejecución.

Con el registro de los créditos fiscales y las garantías en el Sistema Integral de Recaudación (SIR), se constató que éste se realizó en las claves correspondientes, de acuerdo con la normativa, salvo por 3,295 créditos por 2,364,411.9 miles de pesos que tuvieron como última clave de trámite registrada en el SIR una no incluida en el catálogo autorizado en el Anexo 2 del Módulo de Anexos Generales de las EOR, como se detalla a continuación:

#### CRÉDITOS FISCALES REGISTRADOS EN CLAVES DE TRÁMITE NO AUTORIZADAS

(Miles de pesos)

Clave de trámite no autorizada	Baja probabilidad de cobro		Factibles de cobro		Controvertidos		Total	
	Núm. de créditos	Monto del crédito	Núm. de créditos	Monto del crédito	Núm. de créditos	Monto del crédito	Núm. de créditos	Monto del crédito
34C	276	287,012.2	109	53,445.5	1,593	1,305,298.6	1,978	1,645,756.3
34D	38	10,347.0	-	-	1	24.8	39	10,371.8
35C	675	279,918.1	222	126,985.8	177	287,057.2	1,074	693,961.1
35F	74	2,130.0	20	861.8	18	7,427.2	112	10,419.0
35H	70	481.7	17	3,248.3	5	173.7	92	3,903.7
Suma	1,133	579,889.0	368	184,541.4	1,794	1,599,981.5	3,295	2,364,411.9

FUENTE: Cartera de créditos fiscales al 31 de diciembre de 2012.

Al respecto, la entidad fiscalizada indicó que se está analizando el uso y aplicación de estas claves, y que después se emitirá un comunicado a las ALR para su instrucción; sin embargo, a la fecha de la revisión (septiembre de 2013) no proporcionó la información.

Como resultado de la reunión para la presentación de resultados preliminares, el SAT proporcionó la atenta nota núm. 102 del 8 de noviembre de 2013, mediante la cual la Administración Central de Cobro Persuasivo y de Garantías de la Administración General de Recaudación solicita a los Administradores de Cobro Coactivo “1” y “2” la actualización de las claves de trámite en el catálogo conforme a la normatividad vigente, sin embargo, no se tiene evidencia de la inclusión de estas claves en el catálogo autorizado.

Como resultado de la reunión para la presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, la entidad fiscalizada proporcionó el comunicado núm. 2199 del 02 de diciembre de 2013, con el cual la Administración Central de Cobro Coactivo (ACCC), giró instrucciones a las ALR con la finalidad de que se abstengan de afectar las claves antes observadas. Asimismo, la Administración Central de Cobro Persuasivo y Garantías (ACCPyG) solicitó mediante el requerimiento de servicio núm. 79959 a la Administración General de Comunicaciones y Tecnologías de la Información (AGCTI) inhabilitar el uso de las claves de trámite 34 C, 34 D, 35 C, 35 F y 35 H.

Por lo anterior, la entidad fiscalizada con su respuesta, justificó lo observado.

Por otra parte, se verificó el registro de las garantías en el SIR de la muestra seleccionada de 198 créditos fiscales citada en el resultado 3 de este informe, cuyas garantías ascendieron a 35,555,321.7 miles de pesos. Con su análisis, se comprobó que existió duplicidad en la cartera de créditos fiscales en 46 registros por 10,441,406.0 miles de pesos, debido a que el importe de las garantías se capturó en el SIR por igual en cada uno de los créditos que cubrió, lo que incrementó el importe garantizado.

Los errores por registros duplicados en la cartera representaron el 29.4% de la muestra auditada de créditos garantizados.

Al respecto, el SAT confirmó que la cartera de créditos fiscales contiene todas las garantías asociadas a los créditos activos, por lo que el mismo importe de las garantías se encuentra registrado en más de un crédito, sin considerar que esto impacta finalmente en la integración del saldo.

Por tal motivo, se solicitó al SAT que informara el importe real garantizado en 2012. En respuesta la entidad señaló que en ese ejercicio se garantizaron 39,221 registros por 123,229,299.7 miles de pesos que integraron el reporte de inventario de garantías, el cual sólo contiene el último registro del SIR.

No obstante, en la revisión del inventario de garantías de las ALR del Centro, Norte, Oriente y Sur del Distrito Federal, y Naucalpan, se observaron casos en los que un mismo contribuyente con dos o más créditos fiscales tuvo registros en el SIR por el mismo importe de la garantía para cada uno de sus créditos existentes; sin embargo, lo correcto es que se debió de registrar únicamente la garantía en el crédito más antiguo y los restantes debieron registrarse con valor de 0.01 pesos, conforme a la Política Tercera del Anexo 54 “Estrategias para realizar la captura en la clave “40-A” (garantizado), respecto del monto de la garantía, así como su registro contable” de las EOR. A manera de ejemplo, se muestra el registro siguiente:

## EJEMPLO DE REGISTRO DE GARANTÍAS DUPLICADO, ALR ORIENTE

(Miles de pesos)

Núm. de documento determinante	Clave. ALR	Núm. Crédito	Importe garantía
900-10-2008-14859	14	2666840	147,337.0
		2666841	147,337.0
		2666842	147,337.0
		2666844	147,337.0
		2666845	147,337.0
		2666846	147,337.0
		suma	884,022.0

FUENTE: Inventario de garantías proporcionado por el SAT con oficio núm. 103-06-2013-259 del 3 de julio de 2013.

Como se observa, el documento determinante núm. 900-10-2008-14859 se integra de seis créditos fiscales garantizados con póliza de fianza por 147,337.0 miles de pesos, importe que al registrarse por cada crédito incrementa el monto de lo garantizado en 736,685.0 miles de pesos. Conforme a lo anterior, se constató que existieron 2,010 registros duplicados en el inventario de garantías del SIR, los cuales aumentaron lo garantizado en 11,781,076.2 miles de pesos, el 27.6% de los 42,648,621.0 miles de pesos registrados al 31 de diciembre de 2012 en las ALR del Centro, Norte, Oriente y Sur del Distrito Federal, y Naucalpan.

Como resultado de la reunión para la presentación de resultados preliminares, el SAT informó que la norma que regula el registro de las garantías fue obligatoria a partir de enero de 2011 y que de los 2,010 créditos duplicados, 1,995 correspondieron a garantías de créditos de fechas anteriores a la entrada en vigor de la normativa señalada, 10 fueron del ejercicio 2011 y los 5 restantes de 2012. Por el registro de las garantías de los 15 créditos por 31,989.9 miles de pesos (8 de la ALR del Sur y 7 de la ALR del Oriente) que incumplieron la norma, el SAT emitió los oficios 400-38-00-01-00-17233 del 7 de noviembre de 2013 y 400-37-00-01-02-2013-18461 del 8 de noviembre de 2013, mediante los cuales solicitó al Administrador Central de Cobro Persuasivo y Garantías modificar sus importes en sus registros a fin de que éstos no se reflejaran de forma duplicada en el inventario de garantías.

Por lo anterior, la entidad fiscalizada con su respuesta, justificó parcialmente lo observado, ya que si bien demostró que implementaron en 2011 las normas para regular el registro de las garantías, no depuró el importe real garantizado, ni proporcionó evidencia de los cambios efectuados en el SIR.

Como resultado de la reunión para la presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, la entidad proporcionó la evidencia de la corrección en SIR de los 15 créditos correspondientes a los ejercicios 2011 y 2012.

Asimismo, proporcionó la conciliación contable de 982 créditos de los 993 dados de alta en el periodo de 2009 a 2012 y anexó las pantallas de SIR que contienen el campo de importe de garantía corregido.

Además, informó que en el primer trimestre de 2014 se implementará el Sistema Integral de Administración Tributaria (SIAT), mediante el cual se controlarán aquellas operaciones relacionadas con garantías.

Por lo anterior, la entidad fiscalizada con su repuesta atendió la observación.

Se concluye que los registros de garantías no corresponden al importe real de estas operaciones, ya que la cartera de créditos fiscales ascendió a 355,592,610.9 miles de pesos y en el inventario de garantías se tienen sólo 123,229,299.7 miles de pesos, por lo que no se pudo conocer el importe real garantizado. Asimismo, la información que integra los archivos electrónicos identificados como cartera de créditos fiscales (parte garantizada) y el inventario de créditos fiscales contienen registros duplicados en el SIR, lo que denota deficiencia en la supervisión del registro de las garantías, y genera información inexacta.

## **6. Cobro de garantías**

A fin de verificar que el cobro de garantías se efectuó con base en los importes actualizados del crédito y sus accesorios, así como su registro, se solicitó la relación de garantías cobradas en 2012, las Estrategias de Operación Recaudatoria (EOR) y una muestra de expedientes.

En el análisis del procedimiento de recuperación de ingresos por el cobro de garantías establecido en las EOR, se identificó que en los casos de garantía fiscal en efectivo, prenda o hipoteca, fianza, obligación solidaria, embargo en la vía administrativa, títulos valor o cartera, se procederá a hacerla efectiva (cobrada por el SAT) en los supuestos siguientes:

- a) Por revocación y cese del pago a plazos.
- b) Por haberse declarado la firmeza del crédito fiscal mediante resolución o sentencia firme, que resuelva una controversia promovida por el contribuyente deudor.
- c) Cuando en la resolución se le niegue al contribuyente deudor su solicitud de condonación.

Cabe señalar que las garantías constituidas por prenda o hipoteca, obligación solidaria y embargo en la vía administrativa, se harán efectivas mediante el de Procedimiento Administrativo de Ejecución (PAE), y si la garantía consiste en depósito de dinero, una vez que el crédito fiscal quede firme, se ordenará su aplicación por la autoridad fiscal.

Al hacerse exigible la fianza a favor de la Federación, se aplicará el PAE con las modalidades siguientes:

1. La autoridad ejecutora requerirá el pago a la afianzadora, acompañando copia de los documentos que justifiquen el crédito garantizado y su exigibilidad.
2. Si no se paga dentro del mes siguiente a la fecha en que surta efectos la notificación del requerimiento, la ejecutora ordenará a la autoridad competente de la SHCP que remate los bienes o valores propiedad de la afianzadora para cubrir el importe requerido que garantizó.

Por otra parte, con el análisis de la información proporcionada por el SAT, se determinó que, en 2012, se cobraron las garantías de 1,633 créditos por 1,147,360.4 miles de pesos, 264 por bienes muebles e inmuebles por 166,792.1 miles de pesos y 1,369 de documentos valor por 980,568.3 miles de pesos.

A fin de verificar si las garantías se hicieron efectivas de conformidad con la normativa, se revisó una muestra de 29 créditos fiscales correspondientes a 14 ALR por 131,764.5 miles de pesos, el 11.5% de total cobrado, como se detalla a continuación:

IMPORTE COBRADO DE GARANTÍAS

(Miles de pesos)

ALR	Núm. de créditos	Importe	%
León	1	2,919.3	
Coahuila de Zaragoza	1	4,529.7	
Cuernavaca	4	46,512.3	
Hermosillo	1	2,106.6	
La paz	1	1,987.0	
Mérida	1	2,718.2	
Norte	3	3,191.8	
Querétaro	1	2,754.8	
San Luis Potosí	1	4,283.1	
Sur	4	2,482.3	
Tuxtla Gutiérrez	1	3,130.5	
Veracruz	1	3,354.4	
Guadalajara Sur (Zapopan)	7	26,413.8	
Naucalpan	2	25,380.7	
Subtotal	29	131,764.5	11.5
Otras ALR no seleccionadas	1,604	1,015,595.9	88.5
Total	1633	1,147,360.4	100.0

FUENTE: Relación de garantías cobradas. Oficio núm. 103-06-2013-259 del 3 de julio de 2013.

Como resultado de la revisión, se determinó lo siguiente:

- 27 créditos fueron garantizados con bienes y 2 con documentos valor.
- Los cobros por garantías en bienes fueron predios o terrenos rústicos ubicados físicamente en el interior de la República.
- En 3 créditos de las ALR de Coahuila de Zaragoza, Cuernavaca y Zapopan, se observó que como resultado de la aplicación de las adjudicaciones realizadas por el SAT existieron remanentes a favor de los contribuyentes por 182.7 miles de pesos, 186,340.7 miles de pesos y 6,529.1 miles de pesos, respectivamente, los cuales fueron notificados por la autoridad fiscal conforme al artículo 196 del CFF.
- La adjudicación de los bienes se formalizó con las actas correspondientes.

Por lo anterior, se concluye que el cobro de garantías se efectuó de acuerdo, con la normativa.

## 7. Créditos fiscales no garantizados

A fin de verificar las causas, número e importe de los créditos fiscales no garantizados, se analizó el Código Fiscal de la Federación (CFF), su Reglamento y la Resolución Miscelánea Fiscal (RMF) para el ejercicio de 2012.

Se identificó en el artículo 141, cuarto párrafo, del CFF, y en la regla I.2.16.1. de la RMF que en ningún caso las autoridades fiscales podrán dispensar el otorgamiento de la garantía, excepto por los pagos en parcialidades.

Por otro lado, la autoridad fiscal podrá aceptar la garantía ofrecida, incluso cuando no sea suficiente para garantizar el interés fiscal, y en ese supuesto se deberá realizar el Procedimiento Administrativo de Ejecución (PAE) por el monto no garantizado.

En 2012, no se garantizaron 1,603,814 créditos fiscales por 594,823,477.1 miles de pesos, el 97.5% de los registros de la cartera proporcionada por el SAT. Para verificar las razones por las cuales no se garantizaron los créditos antes referidos, se analizaron 2,921 créditos por 137,939,787.6 miles de pesos, el 23.2% del total no garantizados y se determinó lo siguiente:

- Se identificaron 465 créditos, por 32,103,207.3 miles de pesos, correspondientes a cuatro instituciones de crédito, las cuales no se encuentran obligadas a otorgar garantías conforme a lo señalado en el artículo 86 de la Ley de Instituciones de Crédito.
- 283 créditos, por 30,542,427.4 miles de pesos, se registraron con la clave de trámite "42-A Recurso de Revocación", por lo que no se garantizó el interés fiscal conforme al artículo 144 del CFF, párrafo tercero, que indica que el contribuyente no está obligado a exhibir garantía hasta que se haya resuelto el recurso de revocación correspondiente.
- 488 créditos, por 13,467,029.4 miles de pesos, de tres entidades gubernamentales no se garantizaron debido a que éstas no están obligadas, conforme al artículo 103 del Reglamento del CFF (créditos fiscales a cargo de contribuyentes sujetos a control presupuestal, adeudos a favor del Gobierno Federal distintos de contribuciones y sus accesorios).
- 267 créditos, por 9,421,717.6 miles de pesos, tuvieron acciones de cobro, ya que no fueron garantizados.
- 863 créditos, por 21,217,956.0 miles de pesos, no están clasificados como controvertidos y por tanto los contribuyentes no están obligados a garantizar el interés fiscal.
- Los restantes 555 créditos, por 31,187,449.9 miles de pesos, se encuentran en estado de traslado, investigación y búsqueda de bienes, entre otras acciones relacionadas con el PAE.

Con el análisis se comprobó que la garantía se otorga por el contribuyente de forma obligatoria únicamente cuando interpone un medio de defensa, dentro de los 45 días después de la fecha de presentación del recurso. Las garantías de créditos fiscales se dispensan en los casos específicos señalados en el CFF, la RMF y en la Ley de Instituciones de Crédito.

Por lo anterior, se concluye que la entidad fiscalizada cumplió con la normativa y en los casos en que los contribuyentes debieron garantizar los créditos fiscales a su cargo y no lo hicieron, realizó acciones de cobro y de seguimiento mediante el PAE.

## 8. Medios de defensa interpuestos por las instituciones de fianzas

A fin de verificar el número e importe de garantías relacionadas con los medios de defensa interpuestos por las instituciones de fianzas en contra del requerimiento del pago, así como los resultados de éstos, se revisó la relación de los recursos interpuestos por las afianzadoras ante el SAT en 2012, y también aquellos iniciados en años anteriores que concluyeron en dicho ejercicio, así como una muestra de expedientes.

Con el análisis de la información, se constató que 14 afianzadoras interpusieron 255 recursos por 335,104.5 miles de pesos, como se muestra a continuación:

### RECURSOS INTERPUESTOS POR AFIANZADORAS

(Miles de Pesos)

Estado Procesal actual	Juicios de nulidad interpuestos en 2012		Juicios de nulidad interpuestos en ejercicios anteriores		Totales	
	Número de asuntos	Importe	Número de asuntos	Importe	Número de asuntos	Importe
Concluido	45	36,456.4	-	-	45	36,456.4
En cumplimiento de ejecutoria (AD)	-	-	1	45.6	1	45.6
En cumplimiento de ejecutoria (RR)	-	-	1	3,302.9	1	3,302.9
Pendiente de ejecutoria (amparo directo)	4	87.1	12	11,672.3	16	11,759.4
Pendiente de ejecutoria (recurso de revisión)	8	5,733.0	31	8,891.5	39	14,624.5
Pendiente de firmeza	1	46.0	19	13,997.9	20	14,043.9
Pendiente de Sentencia	14	11,307.3	30	32,334.3	44	43,641.6
Sentencia en primera instancia	16	14,947.1	70	196,107.9	86	211,055.0
Sentencia Firme	-	-	3	175.3	3	175.3
<b>Total general</b>	<b>88</b>	<b>68,576.9</b>	<b>167</b>	<b>266,527.7</b>	<b>255</b>	<b>335,104.6</b>

FUENTE: Relación de recursos interpuestos por las afianzadoras en 2012 y anteriores proporcionados por la Administración General Jurídica.

Como se aprecia, los medios de defensa promovidos por las afianzadoras fueron juicios de nulidad con 255 casos, de los cuales 88, el 34.5% del total de los recursos, fueron promovidos en 2012.

A fin de verificar los motivos por los cuales las afianzadoras interpusieron algún medio de defensa en contra de las resoluciones emitidas por el SAT, se analizó la información y documentación de nueve juicios de nulidad contenidos en nueve expedientes a cargo de ocho ALR que sumaron 227,596.1 miles de pesos, el 67.9% de los 335,104.6 miles de pesos; asimismo, de la revisión documental de la interposición de los medios de defensa, se obtuvieron los resultados siguientes:

- Dos asuntos fueron favorables para la entidad debido a que la afianzadora se desistió del juicio de nulidad, por lo que se decretó el sobreseimiento (suspensión del proceso por falta de causas que justificaran la acción de la justicia).

- Cuatro casos fueron desfavorables para el SAT por la falta de fundamentación, debido a que no se entregaron a la afianzadora los documentos justificativos del crédito fiscal garantizado (copias certificadas) que sustentaran su exigibilidad para hacer efectiva la póliza de fianza, de acuerdo con los requisitos que señala el artículo 143 del CFF, tercer párrafo, inciso a), y los artículos primero y tercero del "Reglamento del artículo 95 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, para el cobro de fianzas otorgadas a favor de la Federación, del Distrito Federal, de los estados y de los municipios, distintas de las que garantizan obligaciones fiscales federales a cargo de terceros"; la afianzadora argumentó que la autoridad fiscal no acompañó estos documentos, por lo que el requerimiento y resolución que fue impugnada son ilegales por no estar fundada.
- Un crédito fiscal fue dado de baja por prescripción, por lo que no era válido hacer efectiva la garantía de un adeudo inexistente.
- Un asunto no se encontró debidamente fundado y motivado, ya que la obligación principal no era aún exigible por encontrarse en proceso la demanda de nulidad interpuesta por la fiada, y por lo tanto, no haberse dictado sentencia firme.
- Un asunto está en proceso y pendiente de sentencia por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; sin embargo, se conoció a través de los agravios expresados en el recurso de nulidad interpuesto por la afianzadora, que la autoridad fiscal no presentó un requerimiento de pago fundado y motivado, ya que para hacer exigible la fianza no anexó al requerimiento el acta de incumplimiento que exige la ley.

Con base en lo anterior, se concluye que de los nueve expedientes de juicios de nulidad revisados, cuatro sentencias fueron desfavorables para el SAT debido a la falta de legalidad de los requerimientos de pago notificados a las afianzadoras por la inexistencia de documentos justificativos del crédito fiscal garantizado (copias certificadas) que sustentaran su exigibilidad para hacer efectiva la póliza de fianza. Por lo anterior, se observó que si bien las Estrategias de Operación Recaudatoria regulan el procedimiento para hacer efectivas las fianzas que garantizan las obligaciones fiscales, las subadministraciones de Ejecución de las ALR del Centro, Norte, Oriente y Sur del D.F., y Naucalpan no se ajustaron a la normativa.

Como resultado de la reunión para la presentación de resultados preliminares, la entidad fiscalizada informó que emitió el comunicado 4923 del 6 de noviembre de 2013, en donde reitera a las ALR, la instrucción de integrar al requerimiento de pago de las fianzas, los documentos que justifiquen el crédito garantizado y su exigibilidad. Sin embargo, no se proporcionaron los acuses de recibo correspondientes que acreditaran su recepción.

Asimismo, anexó la información de las ALR respecto del proceso que sigue el juicio por cada crédito, sin embargo, los agravios presentados por las afianzadoras denotan falta de control en 6 casos por no apegarse al procedimiento para hacer exigible la fianza de conformidad con la normativa aplicable.

Por lo anterior, se formulará un SIIC al Órgano Interno de Control en el SAT.

Como resultado de la reunión para la presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, el SAT informó que el esquema actual del Código Fiscal de la Federación ha mermado el hacer efectivas las pólizas de fianza (cobro), emitidas para garantizar las obligaciones fiscales de un contribuyente deudor, ya que hace posible que las afianzadoras

controvertían los actos de cobro ejecutados la autoridad fiscal mediante el juicio contencioso administrativo. Asimismo, señaló que la reforma fiscal al artículo 143 del CFF, que entrará en vigor en enero de 2014, elimina la posibilidad de controvertir las pólizas citadas.

Además, señaló que las nulidades observadas no fueron responsabilidad de las locales auditadas, sino que los criterios de los tribunales administrativos y jurisdiccionales carecían de sustento jurídico al no considerar, en algunos casos, las pruebas aportadas por la autoridad ni los argumentos en la contestación de las demandas, en otros, el juzgador no realizó un estudio exhaustivo de todas las pruebas aportadas por la defensa fiscal o existió un trato diferenciado entre quienes se ubicaron en el mismo supuesto de causación. Lo anterior, lo acreditó con argumentación jurídica, tesis y jurisprudencias.

Por lo anterior, la entidad fiscalizada con su respuesta atendió la observación.

### **9. Sistemas informáticos para el registro y control de garantías**

Con objeto de verificar y evaluar los sistemas informáticos utilizados por el SAT para el registro y control de las garantías, se solicitaron los “Lineamientos Operativos del Sistema de Control de Fianzas en Cobro (COFICO), Automatización para la Recuperación de la Cartera (ARCA)” y el “Sistema de Registro y Control de Bienes Embargados” (RECOBE), y se evaluaron en el contexto de las funciones y utilidad del Sistema Integral de Recaudación (SIR).

La entidad informó que el Subsistema de Cobranza del SIR se implementó en 1990 para administrar, registrar y controlar la información de las garantías del interés fiscal, como son, fechas de documentos determinantes, importes históricos del crédito fiscal, notificaciones, estados de trámite y pagos. Asimismo, señaló que en 2012 se realizaron cinco adecuaciones que no fueron exclusivas del proceso de garantías, las cuales fueron las siguientes: 1) evitar duplicidad en la cartera; 2) enviar información al centro contable conforme a lo establecido por la Unidad de Contabilidad Gubernamental; 3) mejorar la efectividad de la cobranza; 4) alinear el proceso de registro contable en las Administraciones Locales de Servicios al Contribuyente (ALSC) sede, y 5) la emisión de formularios múltiples de pago de IDE de forma ininterrumpida.

Por otro lado, se constató que las aplicaciones informáticas que ayudan al control y administración de las garantías son las siguientes:

**COFICO:** Es una herramienta de control de las pólizas de fianza, que contiene información detallada como RFC, número de crédito, importe, folio, fecha de expedición de fianza, monto garantizado, número de póliza, fecha de oficio de aceptación, fecha de ofrecimiento de la póliza, nombre de la afianzadora, importe requerido a la afianzadora, número de oficio de requerimiento, fechas de notificación e importes totales endosados (actualizados).

**RECOBE:** Esta aplicación se utiliza únicamente para inventariar los bienes muebles e inmuebles embargados. Cabe señalar que, en 2012, se afectaron las garantías de 43,902 créditos, de las cuales al 31 de diciembre de 2012 sólo 1,300 se identificaron en el inventario de garantías proporcionado por la entidad.

**SICOCO:** Es el Sistema de Comunicados y Consultas mediante el cual la Administración Central de Cobro Persuasivo y Garantías de la Administración General de Recaudación establece un canal de comunicación con las ALR, lo cual evidencia la difusión de las disposiciones normativas vigentes relacionadas con las garantías de créditos fiscales. En

2012, se emitieron 10 comunicados a manera de recordatorios de cartas de crédito vencidas y próximas a vencer.

**SUBASTASAT:** Por medio de esta herramienta se controlan los bienes embargados que fueron otorgados como garantía y que al no haber realizado el pago de los créditos fiscales se subastaron, remataron y vendieron para el cobro de adeudos fiscales. En 2012, se realizaron 3,294 subastas de bienes muebles e inmuebles a nivel nacional por 2,265,464.2 miles de pesos.

**ARCA:** Esta aplicación informática se implementó en marzo de 2012 como apoyo en el control, registro y actualización de los créditos fiscales y las garantías; cabe aclarar que esta aplicación es la única que interactúa con el SIR ya que sincroniza el inventario de créditos y actualiza diariamente el estado de los adeudos.

**SICOGAR:** Es el Sistema de Control de Garantías que utiliza exclusivamente la ALR del Norte del D.F. como un control adicional para el registro, calificación, aceptación, seguimiento, suficiencia, vigencia, cancelación y devolución de las garantías, funciones que también se efectúan en el Módulo de Cobranza del SIR.

De la verificación de los sistemas informáticos utilizados para el registro y control de las garantías, la normativa y la documentación soporte de los expedientes, se observó que el SIR es la herramienta principal que administra las garantías; sin embargo, el SAT cuenta con cinco herramientas informáticas adicionales que complementan al SIR ya que contienen el detalle de la información de fianzas, bienes muebles o inmuebles, cartas de crédito, enajenación de bienes subastados, en remate o vendidos y la actualización de los créditos fiscales y garantías.

Por otro lado, se conoció en la auditoría número 96 “Fideicomiso para Administrar la Contraprestación del Artículo 16 de la Ley Aduanera” (FACLA) del informe de la Cuenta Pública 2011, que el SAT suscribió un contrato para la implementación del proyecto Solución Tecnológica para eficientar y automatizar el Servicio de Cobranza, impactar favorablemente en el proceso de recuperación de créditos y generar información oportuna y confiable, el cual se concluyó anticipadamente sin lograr los objetivos planteados, por lo que dada la antigüedad del sistema actual y la complejidad de su operación se requiere reactivar este proyecto.

Por lo anterior, con base en las adecuaciones realizadas al SIR, las aplicaciones informáticas utilizadas para complementarlo y la creación de la aplicación SICOGAR usada únicamente por la ALR del Norte del D.F., la cual realiza funciones similares al SIR, se concluye que este último denota insuficiencia para administrar y controlar de forma integral la información de las operaciones de garantías y créditos fiscales que el SAT administra.

Como resultado de la reunión para la presentación de resultados preliminares, la entidad proporcionó la atenta nota núm. 029 del 12 de noviembre de 2013, mediante la cual, el Administrador Central de Soluciones de Negocio adscrito a la Administración General de Comunicaciones y Tecnologías de la Información (AGCTI), señala que se tiene previsto implementar el proyecto “Sistema Integral de Administración Tributaria” (SIAT), el cual en su primera fase incluye para el tema de garantías las funcionalidades de registro, determinación del monto de las garantías, dictaminación, ampliación, disminución, sustitución, cancelación, efectividad y devolución. No obstante no proporcionó evidencia documental del proyecto y su formalización.

Asimismo, como resultado de la reunión para la Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, el SAT proporcionó el soporte documental de los avances del SIAT, informó de las mejoras al control, automatización y seguimiento de las garantías de créditos fiscales que se darán mediante el Sistema Integral de Administración Tributaria (SIAT).

Adicionalmente, este órgano de fiscalización pudo presenciar físicamente en las instalaciones del SAT, que al mes de diciembre de 2013, el citado sistema existe y que algunos de los módulos ya concluidos se encuentran en etapa de pruebas.

### ***Resumen de Observaciones y Acciones***

Se determinó(aron) 5 observación(es) la(s) cual(es) fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe.

### ***Dictamen: limpio***

La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo y alcance establecidos, y se aplicaron los procedimientos de auditoría y las pruebas selectivas que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen, que se refiere sólo a las operaciones revisadas.

La Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales y respecto de la muestra auditada, el Servicio de Administración Tributaria cumplió con las disposiciones normativas aplicables a la gestión financiera de los ingresos, en lo que respecta a los procesos de recepción, calificación, registro, vigilancia y cobro de las garantías por créditos fiscales, así como de la gestión de los medios de defensa interpuestos por las afianzadoras.

### ***Apéndices***

#### ***Procedimientos de Auditoría Aplicados***

1. Analizar los procedimientos establecidos para el otorgamiento de garantías que aseguran el interés fiscal para el cobro de créditos fiscales.
2. Identificar por grupo de cobro (factibles, baja probabilidad y controvertidos) el número, tipo e importe de las garantías de los créditos fiscales.
3. Identificar y verificar los mecanismos de evaluación de las garantías que recibe el SAT, para determinar su aceptación, los requisitos de formalidad, sus actualizaciones, suficiencia y exactitud de los datos y la administración de riesgos inherentes a esos procesos.
4. Verificar los mecanismos de control y seguimiento para la cancelación de garantías.
5. Verificar el registro, guarda y custodia de las garantías, así como la debida integración de los expedientes.
6. Verificar que el cobro de las garantías, que amparan los créditos fiscales y sus accesorios, se efectuó conforme al último importe actualizado.
7. Identificar y analizar los créditos fiscales no garantizados que debieran estar conforme a la normativa.

8. Identificar y analizar los medios de defensa interpuestos por las instituciones de fianzas en contra de requerimientos de pagos, así como los resultados obtenidos.
9. Verificar y evaluar los controles de los sistemas informáticos del SAT para el registro y la administración de las garantías.

#### *Áreas Revisadas*

Las administraciones General de Recaudación y Central de Cobro Persuasivo y Garantías, y las administraciones locales del Centro, Norte, Oriente y Sur del Distrito Federal, Naucalpan, Celaya, Guadalupe, Coatzacoalcos, Cuernavaca, Hermosillo, La Paz, Mérida, Monterrey, Querétaro, San Luis Potosí, Tijuana, Tuxtla Gutiérrez, Veracruz y Zapopan, adscritas, todas ellas, al Servicio de Administración Tributaria (SAT).

#### *Comentarios de la Entidad Fiscalizada*

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinadas por la Auditoría Superior de la Federación, y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para los efectos de la elaboración definitiva del Informe del Resultado.