


**“SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN  
TRIBUTARIA (SAT) NATURALEZA JURIDICA,  
BENEFICIOS DE SU CREACION”**



**TESIS**

Que para obtener el Título Profesional de  
**LICENCIADA EN DERECHO**  
Presenta

*Asunción Hernández Pérez*

Director de Tesis: **Lic. Manuel Mercado Amparano**

Hermosillo, Sonora.



Año 2007.

# Universidad de Sonora

Repositorio Institucional UNISON



**"El saber de mis hijos  
hará mi grandeza"**



Excepto si se señala otra cosa, la licencia del ítem se describe como openAccess

## INDICE

Introducción.....	4
-------------------	---

### CAPITULO I

#### Generalidades sobre la Evolución de la Función de Recaudación.

1.Generalidades.....	9
1.1.-El Principio, Autoridad y Libertad .....	11
1.2.-El Estado Absolutista .....	12
1.3.-Inglaterra, Estados Unidos, Francia Reacción Libertaria .....	13
1.4.-La División de Poderes .....	14
1.5.-El Principio de Legalidad .....	15

### CAPITULO II

#### La Evolución de la Estructura Administrativa Hacendaría en México.

2.1.-Aspectos Generales de Estado.....	17
2.1.1.- La Organización Administrativa .....	20
2.1.2.-Actividades del Estado .....	23
2.1.3.-Los Ingresos del Estado. ....	24
2.2.-El Servicio de Administración Tributaria .....	25
2.2.1.-El Objetos del SAT.....	26
2.2.2.-Recursos del SAT .....	27
2.2.3.-Las Atribuciones del SAT .....	27
2.2.4.-Los Órganos del SAT .....	30
2.2.5.-La Junta de Gobierno.....	.30

2.2.6.- Contralor Interno .....	31
2.2.7.-La Presidencia .....	31
2.2.8.-Información y Transparencia .....	32

### **CAPITULO III**

#### **Servicio de Administración Tributaria, Naturaleza Jurídica y Beneficios de su Creación**

3.1.-Aspecto Fiscal.....	35
3.2.-Procedimiento fiscal .....	36
3.2.1.-Fase Oficiosa .....	37
3.2.2.-Fase Contenciosa.....	38
3.3.-Los Derecho y obligaciones de los particulares frente a la Administración .....	40
3.4.-Las Obligaciones de carácter Público a cargo de los particulares .....	42
3.5.- Ordenamientos Jurídicos aplicables.....	43
3.6.- Beneficios de la creación del órgano Desconcentrado SAT .....	44
3.7.- Principio de Seguridad en el Ámbito del SAT .....	58
3.7.1.- Juicio seguido ante Tribunales previamente Establecidos .....	63
3.7.2.- Cumplimiento de las Formalidades Esenciales del Procedimiento.....	64
3.7.3.-Excepción a la Garantía de Audiencia en Materia del SAT .....	66
3.7.4.- Competencia Constitucional de las Autoridades del SAT .....	68
3.7.5.- Legalidad de los actos del SAT .....	68
3.7.6.- Garantía de Mandamiento Escrito en Materia del SAT .....	70

<b>3.7.7.- Las Visitas Domiciliarias en Materia Administrativa .....</b>	<b>71</b>
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>74</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>77</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>83</b>
<b>LEGISLACIÓN.....</b>	<b>85</b>

## INTRODUCCIÓN

México, un país en desarrollo donde las funciones del Estado se ejercen por medio de órganos, que se crean con la idea de la división de poderes, donde el poder es uno, aunque exista una diversidad de funciones; Así, por lo que hace al poder ejecutivo, que lleva acabo primordialmente la función administrativa, a través de distintas actividades orientadas al cumplimiento de dichas funciones, es de suma importancia, reconocer la actividad fiscal, económica y social del mismo, para poder entender en principio el origen de los tributos y la labor de recaudación que realiza mediante diversas instituciones (SHCP). Esto es, que la evolución de los tributos o contribuciones en nuestro país, se había contemplado como una institución en las leyes de india durante la dominación Española, y como resultado de la organización del hombre en sociedad surge la administración publica. Por eso se puede decir, que en la administración colonial ya existían los órganos administrativos, que al consolidarse nuestra independencia se toma como antecedente y se reestructura, para dar así inicio a lo que es la Administración Pública actual.

Y en efecto, a partir de 1917 el Estado Mexicano adopta un régimen intervencionista, en donde se compromete a proteger y promover las condiciones de la población. Dando como resultado el nacimiento de la Administración Publica, que comprende la parte de los órganos del Estado, que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo. Según el artículo 90 constitucional que dice: “la administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación que estarán a cargo

de las Secretarías de estado y departamentos administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del ejecutivo federal en su operación”.

En este sentido se puede decir, que la importancia del ejercicio de la función ejecutora hacendaría del Estado se encuentra en la labor que lleva a cabo mediante el órgano auxiliar centralizado, que es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la que le corresponde formular los proyectos de leyes y disposiciones impositivas, leyes de ingreso federal, cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos de la federación y dirigir la política fiscal y los servicios de aduanas e inspecciones; dirigir la política monetaria y crediticia, manejar la deuda pública de la federación planear, coordinar y evaluar el sistema bancario del país, así como, proyectar y coordinar la planeación del desarrollo y formular la cuenta anual de la Hacienda Pública Federal; misma que delega sus funciones tributarias el primero de Julio de 1997, en el Servicio de Administración Tributaria (SAT), órgano desconcentrado que tiene como objetivo la determinación e imposición de la contribuciones, que hasta entonces había ejercido la Subsecretaría de Ingresos. Así, “El Servicio de Administración Tributaria (SAT), nace como respuesta a demandas y necesidades que surgen de la propia dinámica económica y social del país, y es creada con el propósito de fortalecer las administraciones tributarias. Es decir que nace como una herramienta para que la actividad de recaudación de impuestos se realice de manera eficaz y eficiente y ante todo en un marco de justicia y equidad contributiva para el país”.<sup>1</sup>

Tomando de referencia a Emilio Margain Manautou respecto de los órganos desconcentrados, es el único estudioso que habla del Servicio de Administración

---

<sup>1</sup> Exposición de motivos, México, D.F. 14 de Noviembre 1995, Cámara de diputados.

Tributaria como tal, y dice que es un autentico órgano desconcentrado respecto a las ventajas de su creación, ya que, es un órgano de desconcentración regional, que permite la prestación y desarrollo de acciones en distintas regiones del país, con el doble objeto de acercar la prestación de servicio y descongestionar el poder central, ya que se le dan todos los elementos necesarios para que cumpla en todos sus aspectos con la función desconcentrada.

Por su parte, Miguel Acosta Romero, afirma que las necesidades del Estado Mexicano, lo obligan a recurrir a distintas formas de administración, para desintegrar la unidad de administración y separarla del centro, aunado a esto, hace referencia a las ventajas de la creación de un órgano desconcentrado y aunque no habla en especial del (SAT), creé conveniente el estudio de las características de los órganos desconcentrados para adaptarlas a cada organismo; y de la misma manera habla de la imprecisión doctrinal en cuanto a la forma de la creación de los órganos desconcentrados, ya sea mediante ley, decreto, acuerdo o reglamento.

Es rescatable mencionar que ambos autores hacen hincapié en la necesidad del estudio de los órganos desconcentrados, ya sea por sus características o forma de creación, todo esto, para que se lleve acabo una precisión doctrinal y legal de su naturaleza

En estos términos, el surgimiento del Servicio de Administración Tributaria por sus características y por sus funciones de determinación e imposición de las contribuciones de la SHCP hace factible presumir por un lado un beneficio



económico en la recaudación de los tributos federales, así como para el desarrollo del país, ya que, como órgano desconcentrado, descongestiona la actividad administrativa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y permite la rapidez y eficacia de las labores de recaudación; y, por otro lado, tiene sentido verificar si el acto de creación del SAT, por su naturaleza, cumple con lo dispuesto en la doctrina y la normatividad mexicana, respecto a los órganos desconcentrados .

En el presente trabajo de investigación, se pretende conocer de forma general, como surge el (SAT) y los efectos en la recaudación de ingresos, a partir de su creación en 1997, tomando para ello el periodo de 1990 a 2005. De igual manera se aborda los puntos mas relevantes de su estructura, que permiten aplicar los criterios legales, que afectan económicamente a los contribuyentes, así mismo lo referente a las formalidades establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al momento de actuar como un órgano auxiliar.

Partiendo de la política financiera, el SAT, en su estructura tributaria y de coordinación fiscal, además de procurar la recaudación necesaria para financiar el gasto público, debe estimular una distribución eficiente de los ingresos y funciones entre los distintos niveles de gobierno y evitar que los impuestos se conviertan en un obstáculo para la actividad económica, esto con la finalidad de garantizar una equidad en la distribución de recursos económicos, ya que en el mundo contemporáneo surge la necesidad de llevar acabo un desarrollo de la administración tributaria, con la constitución de nuevas instituciones o bien a través de la transformación de las ya existentes.

Cabe mencionar que la presente investigación, es de carácter descriptivo, ya que durante el desarrollo del tema, y tomando como base la política financiera del país, se analizan en el primer capítulo las generalidades sobre la evolución de la función de recaudación.

En el segundo capítulo se describe de forma breve el desarrollo y crecimiento del Estado, es decir su funciones, sus actividades y la forma de organización administrativa, para así poder llegar a la estructura del Servicio de Administración Tributaria, enumerándose su objeto, atribuciones y órganos que la componen.

En el capítulo tercero, se revisa la naturaleza jurídica del SAT ,así como las estadísticas que según la SHCP, son el resultado benéfico de la creación del SAT, en cuanto a las diferencias en el monto de lo recaudado antes y después de su constitución.

Y un último capítulo de conclusiones y recomendaciones.

## CAPITULO I

# GENERALIDADES SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA FUNCIÓN DE RECAUDACIÓN.

### 1.- GENERALIDADES.

Por importancia, de forma breve se hará referencia a los antecedentes de forma general sobre la función de recaudación, tanto en México como en algunos países donde el Tributo ha sido base en su desarrollo.

El término **Tributo** proviene de la voz latina *tributum*, de contenido histórico, que significaba toda la contribución que el gobierno exigía por capitación para sostener las obligaciones del Estado, se le decía así por que a los Romanos se les pedía por tribus.

En la legislación Española en el año de 1091 por primera vez se estableció el *petitum*, como institución en la que el rey satisfacía un deseo de sus súbditos y con su consentimiento, les imponía un tributo.

En México durante la dominación Española, las leyes de India contemplaban el tributo como institución.

**“Ley de Recopilación de Indias que daba poder y facultad a los oficiales reales: para que pudieran cobrar toda la Real Hacienda, tributos, rentas, deudas y otros efectos que se hubieren de haber por cualquier causa, titulo o razón que sea.”<sup>2</sup>**

Sin embargo en la actualidad el término tributo se encuentra en la legislación y doctrina Española e Italiana, pero en México, se adoptó el término Contribución en la constitución de 1824. Por lo que en la Legislación Fiscal, se ignora el concepto de tributo.

Por otro lado la administración pública aparece desde que el hombre se organiza en sociedad, y se distingue la presencia de una autoridad, que subordina y rige actividades del resto del grupo; y que se encarga de proveer las satisfacción de las necesidades fundamentales.

Desde de la época precolombina en México ya se contaba con una estructura administrativa, que se encontraba bajo el mando del virrey, que ejercía a nombre de la corona Española, superponiéndose la administración colonial.

Existiendo así funciones gubernativas, militares, jurisdiccionales, legislativas y religiosas. En las que al lado del virrey se encontraba la Real Audiencia, que coadyuvaba en el ejercicio de la función administrativa, de vigilar y controlar la acción del virrey, ya que a nivel central-peninsular participaban en la administración colonial el Rey y sus Secretarios, así como el consejo de Indias.

---

<sup>2</sup> PORRUA, Miguel Ángel , Política e Impuestos visión Histórica, Ley II, título III, libro ocho, México, 1989.

De esta manera se puede decir que en la Administración colonial ya existía en antecedente los órganos desconcentrados, que al constituirse nuestra independencia se toma como antecedente y se reestructura, para dar inicio a lo que es la Administración Pública, que con el desarrollo del país, se adopta a un régimen intervencionista.

### **1.1.- El principio, autoridad y Libertad.**

La relación administración-administrados como se dijo anteriormente ha existido desde la antigüedad, ya que existieron normas que reglamentaron la organización administrativa, considerándose de diversos enfoques, según la época y el lugar de que se trata, de acuerdo al concepto político-económico y su forma de organización.

Por lo que es importante resaltar que en un principio, estas normas no regulaban las relaciones entre los gobernados y el monarca, puesto que no contenían obligaciones que a estos le fueran exigibles, sino solo establecían los deberes de los gobernados, ya que su estabilidad quedaba al capricho del monarca, es decir su estabilidad dependía de él. Y se impidió desarrollar científicamente su estudio.

El principal antecedente fue el inicio en la Revolución Francesa de 1789, donde Boquera Oliver menciona que: **“se produjo un cambio profundo en la sociedad del continente Europeo y en sus ordenamientos Jurídicos. Instauro, para limitar al poder de los monarcas, nuevos principios e instituciones que determinaron la aparición de normas Jurídicas de naturaleza hasta entonces desconocida. Institución y norma Jurídica que, al ser**

objeto de análisis y sistematización, diera origen a una nueva disciplina jurídica; el Derecho Administrativo”.<sup>3</sup>

## 1.2.-El Estado Absolutista.

Al término de la edad media se produjo una transformación en la organización política y social Europea, cuando el Monarca concentró en su persona los privilegios de los señores feudales, de los gremios y de las universidades, y adquirió un poder absoluto, centralizando toda la autoridad en sus manos.

Los países principales que organizaron el funcionamiento del poder fueron Suecia, Prusia, Austria, Rusia y España, tomando como base los principios de “La voluntad del Rey es la Ley”, “El Rey no se equivoca”, “El Rey no puede causar daño”, dando como resultado que sus súbditos que debían su persona, sus bienes y sus privilegios al monarca, esperaran de éste la gracia que les favoreciera con su benevolencia.

Por lo que, en éstas condiciones resultaba imposible la existencia de un Derecho Administrativo, ya que los particulares eran objeto de un poder absoluto. Y la ausencia de derechos personales impedía cualquier relación Jurídica con un poder Absoluto, el cual solo se manifestaba como una facultad ilimitada para preservar su existencia, asegurando las relaciones y defensa hacia el exterior.

A esta forma de Estado y a la manera de relacionarse con los Administrados, la doctrina lo había denominado Estado-policía, debido al reconocimiento del poder

---

<sup>3</sup> (Derecho Administrativo. Vol. I, Pag. 29.)

ilimitado del monarca. Estas características de Estado Absolutista imposibilitó el desarrollo de un Derecho Administrativo, al no haber sujetos de Derecho, ni derechos que pudieran ser regulados por ordenamiento jurídico alguno.

El que en un principio utilizó el término Estado, como forma de organización política de la sociedad, fue Maquiavelo, quien en el primer capítulo de El Príncipe afirma que **“cuantos Estados, cuantas denominaciones ejercieron y ejercen todavía una autoridad soberana, fueron y son republicas o principados.”**

### **1.3.- Inglaterra, Estados Unidos y Francia la Reacción Libertaria .**

Un punto importante en el sometimiento de los particulares al poder absoluto del monarca fue que produjo finalmente una fuerte reacción de los individuos que al tratar de suprimir toda manifestación que limitaría su libertad individual, creó la implantación del Estado de Derecho, con lo que se sometió a la Administración Pública, a la Ley y se reconocieron los Derechos Públicos Subjetivos de los particulares frente al Estado, generando las relaciones Jurídicas entre Administración y Administrados.

Se puede decir que las primeras manifestaciones anti-absolutistas se dieron a partir de tres grandes movimientos:

La Revolución Inglesa de 1688, donde la corona se enfrentó a una lucha política con el parlamento, disputa que fue resuelta a favor de este, y con ello lograron imponer al monarca condiciones específicas que garantizaran libertad política.

La Independencia de Estados Unidos de América en 1776, se puede decir que la primera expresión formal de los Derechos de los Individuos se manifestó en la “Declaración de Virginia”, que dio origen a la Declaración de la Independencia de las trece colonias de América, del cuatro de julio del mismo año, en cuyo texto se Expresa **”que todos los hombres nacen iguales, con derechos a la vida, a la libertad y a organizar el gobierno...”**

Y la Revolución Francesa de 1789, provoco la caída del poder absolutista y sentó las bases para la implantación de nuevos principios e instituciones que permitieran el desarrollo de las normas jurídicas hasta entonces desconocidas y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

#### **1.4.- La División de Poderes.**

Montesquieu dice; **“que todo poder, por naturaleza tiende a convertirse en tiránico. Por ello la única forma de evitarlo es lograr que el poder detenga al poder, ya que cuando el poder Legislativo y el poder Ejecutivo se reúnen en una misma persona o en el mismo cuerpo, no hay libertad; falta confianza, por que puede temerse que el monarca o el Senado hagan leyes tiránicas y la ejecuten ellos mismos tiránicamente...No hay libertad si el poder de juzgar no esta bien deslindado del poder legislativo y del poder Ejecutivo”**.<sup>4</sup>

El principio de la División de Poderes combate al absolutismo y sirve de base a la democracia, al separar las funciones de la creación de las leyes, de las de ejecución y de jurisdicción, asignando cada una de ellas a un órgano diferente, independientemente de las demás, de esta manera se plantea la posibilidad de

---

<sup>4</sup> (El Espiritu de las Leyes, Titulo XI, Capitulo VI).



equilibrar la fuerza de cada uno de estos órganos, que se limitaran entre si, y de esta forma los gobernados podrán vivir en libertad, ya que ningún poder del Estado debe ser superior a los otros.

### **1.5.- El Principio de Legalidad.**

El Principio de Legalidad, como expresión de la voluntad general, fue sustentado por Rousseau en el hecho de que **“la Soberanía Reside en el pueblo y ella se manifiesta a través de las leyes que consisten en la expresión de la voluntad general”**.

Por lo que, para que la voluntad sea general debe partir de todos para aplicarse a todos, por eso es indispensable que no pierda su rectitud natural cuando tienda hacia un objeto individual o determinado, por que de lo contrario no se estaría hablando de un principio de equidad.

El principio de legalidad se manifiesta en el sentido de que la actividad estatal solo puede efectuarse con la autorización que la ley le otorgue, ya que el hombre nace con plena libertad de acción y no es posible someterlo a la autoridad de un poder que limite su libertad natural, excepto cuando esa libertad tenga que restringirse para salvaguardar el interés publico, por lo que se esta hablando de una soberanía que reside en el pueblo y se plasma en las leyes ya que a su vez crean a la autoridad y facultan su actuación; por lo tanto la libertades individuales solo pueden ser restringidas por disposición expresa de la ley.

De esta manera surge el Estado de Derecho limitando el poder de la autoridad para impedir que abuse del poder, ya que podrá actuar cuando la ley lo autorice. Y

se dice que la ley es un acto de soberanía y el poder de la autoridad nace de la ley que la crea y autoriza su actuación.

## CAPITULO II

### LA EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

#### HACENDARÍA EN MÉXICO.

##### **2.1.- Aspectos Generales.**

Conocer la función del Estado es de suma importancia para comprender la creación del Servicio de Administración Tributaria. El Estado para su justificación en sus fines constituye metas, direcciones, propósitos, que fijan el extenso campo de la actividad pública, que hacen necesaria la creación de medios para llevar a cabo sus fines.

La estructura orgánica del Estado Mexicano se ha ido modificando a través de los diversos regímenes gubernamentales, con el avance y desarrollo de la sociedad. Así su tendencia expansionista puede expresarse de la siguiente manera:

En el siglo pasado y recién lograda la Independencia, fueron cuatro secretarías, que aumentaron a 8 a fines de siglo.

Después de la Revolución de 1917, el número de Secretarías y Departamentos de Estado varió entre 12 y 16, en 1995, existen 16 Secretarías y ningún Departamento. En donde el crecimiento fue desorbitado, es en el llamado, por los economistas, sector paraestatal; en 1925, se crearon 3, el Banco de México, la Comisión Nacional Bancaria y la Dirección General de Pensiones; para 1930,

existían 16; en 1940, su número se elevó a 71; en 1950, aumentaron a 151; para 1960, eran 262; en 1970, 600; y al terminar 1980 más de 1000. Aunque es de aclarar que a finales de 1982, de acuerdo al decreto de agrupación pectoral del 3 de Septiembre de ese año, de las entidades de la administración pública paraestatal, su número descendió a 964.

A partir de 1982 el Estado Mexicano ha seguido una política de privatización, fusión, liquidación y transferencia de entidades paraestatales, de tal manera que para Agosto del 2000, el llamado sector paraestatal está formado por 204 entidades observándose un claro fenómeno de privatización y reducción del aparato del Estado, que es una de las tendencias generales en el mundo a partir de la década de los años 80's.

**El artículo 90 constitucional establece que: la administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación que estarán a cargo de las secretarías de estado y departamentos administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y el ejecutivo federal en su operación.<sup>5</sup>**

Es decir que las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el ejecutivo federal, o entre estas y las secretarías de estado y departamentos administrativos. Así, de acuerdo con la ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976 se consideran dos formas de administración pública:

a).-Administración pública centralizada, y

---

<sup>5</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 90.

b).-Administración pública paraestatal.

El artículo primero de dicha Ley dispone que: **la presente ley establece las bases de la administración pública federal, centralizada y paraestatal. La presidencia de la república, las secretarías de estado, los departamentos administrativos y la procuraduría general de la república, componen la administración pública centralizada, y los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.**<sup>6</sup>

Estos medios jurídicos son procedimientos de técnica jurídica encaminada a desarrollar los principios doctrinarios, así Bonar nos dice que **“las funciones del estado son los medios que permiten al Estado cumplir sus atribuciones, del mismo modo como las personas realizan ciertas operaciones para ejercer una profesión, el estado ejecuta ciertas funciones a efecto de poder cumplir sus fines.”**<sup>7</sup>

Esto es, que las funciones del Estado tienen un apoyo lógico y Jurídico, y que por medio de las acciones se reconocen las etapas para alcanzar una meta, la doctrina clásica y la legislación positiva han reconocido tres actividades del Estado para realizar sus fines;

- a) La Función Legislativa, se puede decir que el Estado moderno es el creador del orden jurídico. Esta función se manifiesta en la actividad Estatal que tiene por objeto la creación de normas de carácter general, imperativas y coercibles, es decir de normas jurídicas cuya expresión es la ley.

---

<sup>6</sup> LEY ORGANICA de la Administración Pública Federal. Artículo 1.

<sup>7</sup> VALADES, Diego , las transformaciones del Poder Legislativo Mexicano. Obra Jurídica Mexicana. Tomo. III, Pág. 2547. Prog. Gral. De la República.

- b) La Función Administrativa, que es la función encaminada a regular la actividad tutelar del Estado, bajo el orden jurídico, promoviendo el desarrollo económico y social del país.
- c) La Función Jurisdiccional, es la función encaminada a resolver controversias, estatuir o declarar el derecho, se puede decir que es el órgano orientador de la vida jurídica nacional.

**“Las funciones del Estado son las de la sociedad (seguridad, justicia, bienestar en el orden económico cultural), pero la sociedad sin el Estado no podría garantizar esas funciones. En consecuencia el Estado no tiene funciones distintas de aquella que interesan a la sociedad, si no que son de la sociedad misma; los fines del Estado son los fines de la sociedad y los de esta son los fines de las personas que la forman.”<sup>8</sup>**

Esto quiere decir que la relación Administrados-Administrador, no se pueden separar, ya que dependen una de la otra, para poder llegar a sus objetivos.

### **2.1.1.- La organización Administrativa.**

El ejercicio de la función Administrativa que el Estado lleva acabo para la realización de sus fines, requiere de la organización de los elementos humanos y materiales, con el fin de lograr su mejor utilización.

---

<sup>8</sup> BIELSA, Rafael, Derecho Administrativo. Tomo I, pag. 151, Edit. Depalma,1955, Buenos Aires.

Para Manuel Maria Diez “**significa una ordenación de los elementos necesarios para perseguir determinados objetivos o fines y para asegurar una adecuada integración y coordinación de las actividades sobre la base de la División del Trabajo.**”<sup>9</sup>

Esta organización esta integrada por una serie de elementos que interactúan con el sistema de atribuciones y competencia para delimitar el campo de acción por materia, grado territorio y cuantía, a fin de que la acción de sus componentes no interfieran entre si, con una distribución de sus responsabilidades, ante la propia organización y frente a terceros que pueden verse afectados por la acción de este.

El funcionamiento de esta organización hace necesaria la utilización de diferentes formas de estructuración, de acuerdo con las necesidades y fines que se proponga la Administración, dichas formas se determinan con base a consideraciones políticas y técnicas, en razón de la independencia de los órganos y la especialidad de la materia que deban conocer .

En nuestra estructura administrativa existen tres formas de organización administrativa: la Centralización, la Descentralización y la Desconcentración.

La **CENTRALIZACIÓN** es una forma de organización administrativa, que agrupa a los diferentes órganos que la componen, bajo un orden determinado, alrededor de un centro de dirección y decisión de toda la actividad que tiene a su cargo, por lo que se mantiene en razón de un vinculo, denominado jerarquía o poder jerárquico.

---

<sup>9</sup> MARIA Diez, Manuel, Manual de Derecho Administrativo, Tomo I, pág. 119

Jorge Olivera Toro la define como; “ la estructura en la cual, el conjunto de órganos administrativos de un país están enlazados bajo la dirección de un órgano central único y encuentra su apoyo en el principio de la diversidad de funciones, pero dentro de un orden o relación en el que el impulso y la dirección la llevan los centros superiores o directivos, y la ejecución los subordinados o inferiores”.<sup>10</sup>

Es decir que los órganos que integran esta forma de organización carecen de personalidad jurídica y patrimonio propio, y que, por ello están ejerciendo la personalidad del Estado y aplicando sus recursos económicos.

La **DESCENTRALIZACIÓN** son organismos con personalidad jurídica y patrimonio propios, creados por ley o por decreto, para la realización de actividades estratégicas o prioritarias, es decir la prestación de un servicio público o social.

La **DESCONCENTRACIÓN** es la forma de organización en la que sin excluir de la relación jerárquica a determinados órganos de la administración, permite a los órganos inferiores la toma de decisiones en los asuntos, con cierta independencia técnica y administrativa, para darle mayor facilidad a la función administrativa, pero carece de personalidad jurídica y patrimonio propio, dependiendo directamente del órgano central.

El Doctor Serra Rojas afirma; “que la desconcentración es la preparación de un organismo, en tránsito hacia la descentralización, y de ella se sirve el Estado para descongestionar el poder central, en provecho de sus representantes locales”<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> OLIVERA Toro, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, pág. 285.

<sup>11</sup> SERRA Rojas, Andrés, Derecho Administrativo. P. 411 y 412.



Esto quiere decir que el SAT, es un órgano que es preparado por la SHCP como etapa previa a la descentralización total de de la facultad recaudatoria, descongestionando en provecho de los contribuyentes el poder central de recaudación.

### **2.1..2.-Actividades del Estado.**

Las actividades del Estado como ya se dijo anteriormente son de gran importancia para el desarrollo del país, por lo que se dividen en principales y secundarios.

Las actividades **PRINCIPALES**; comprenden la actividad fiscal, la actividad económica y la actividad social. Por lo que, para este tema es importante señalar en que consisten las principales.

- a) **ACTIVIDAD FISCAL.** Consiste en la recaudación que hace el Estado de las contribuciones de los administrados, es decir, es una forma de obtener ingresos para cumplir sus fines.
- b) **ACTIVIDAD ECONOMICA.** Esta función se materializa cuando el fin fiscal pasa a un segundo termino y las disposiciones de la secretaria de hacienda y crédito publico son utilizadas como normas protectoras de los ingresos del Estado.
- c) **ACTIVIDAD SOCIAL.** El Estado hace a un lado la función Fiscal y económica para darle paso a la función social. Es decir, la creación del SAT en nuestro país, como medio para recaudar los impuestos.

Y las **SECUNDARIAS**; son las de higiene, vigilancia, financiera e internacional.

### **2.1..3.- los Ingresos del Estado.**

Los ingresos que el estado percibe son por vía derecho privado y derecho publico.

Los Ingresos de derecho público son las percepciones que, en dinero, o en especie, obtiene el Estado como autoridad, de los particulares, conforme a las disposiciones legales y cuyo pago es obligatorio.

Los ingresos del Estado se clasifican de diversas maneras;

En primer lugar se hablan de ingresos que se exigen en función de la soberanía, como los impuestos, así como los ingresos que son como una contraprestación de una actividad del estado, es decir son aquellos derivados del ejercicio de su autoridad, establecidos en la ley y que pueden ser cobrados por vía coactiva, generalmente se le conoce con el nombre de impuestos.

En segundo lugar los ingresos provenientes de la explotación de sus bienes o por rendimiento de sus inversiones.

Los ingresos del Estado obtenidos por vía de derecho publico, se clasifican en ordinarios y extraordinarios;

a) **ORDINARIOS** son todos aquellos impuestos, derechos, productos y aprovechamientos previstos en la ley de ingresos de cada sujeto activo de la relación fiscal y que se debe de cobrar de manera normal en un ejercicio fiscal.

b) Son **EXTRAORDINARIOS** aquellos que el estado percibe, o establece, de manera eventual o accidental, motivado por necesidades imprevistas o bien para ser inversiones a largo plazo. Se ha considerado tradicionalmente el empréstito, ya sea interno o externo, como un ingreso extraordinario del Estado, es mas bien un derecho financiero, que el Estado tendrá que reintegrarlo aun plazo determinado y pagar los intereses respectivos.

El código Fiscal de la Federación, publicado en el diario oficial de la federación, del 31 de Diciembre de 1981, denomina a los ingresos del Estado como contribuciones, subdividiendo posteriormente este rubro en impuestos, aportaciones de Seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos.

Para el estudio de los ingresos del Estado han surgido dos ramas especializadas dentro del derecho financiero, del cual se han desprendido para tener autonomía propia y que son; el Derecho Tributario y el Derecho Fiscal.

## **2.2.- El Servicio de Administración Tributaria (SAT).**

El Servicio de Administración Tributaria (SAT) surgió como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el 1 de Julio de 1997, con carácter de autoridad fiscal con atribuciones y facultades vinculadas con la determinación y recaudación de las contribuciones federales que hasta entonces

había ejercido la Subsecretaría de Ingresos. Desde entonces, el SAT tiene por objeto recaudar los impuestos federales y otros conceptos destinados a cubrir los gastos previstos en el presupuesto de egresos de la Federación, para lo cual goza de autonomía técnica para dictar sus resoluciones.

### **2.2.1.- El Objeto del Servicio de Administración Tributaria(SAT).**

El Servicio de Administración Tributaria(SAT) como ya se dijo es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), con el carácter de autoridad fiscal, y con las atribuciones y facultades ejecutivas que señala la Ley.

Dentro de su responsabilidades esta el de aplicar la legislación fiscal y aduanera, así como fiscalizar que las personas físicas y morales contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público, y a su vez cumplan con las disposiciones tributarias y aduaneras, de facilitar e incentivar el cumplimiento voluntario de dichas disposiciones, y de generar y proporcionar la información necesaria para el diseño y la evaluación de la política tributaria.

Su domicilio principal se encuentra en la ciudad de México, donde se ubican sus oficinas centrales. Asimismo, cuenta con oficinas en todas las entidades federativas, así como en el extranjero, a efecto de garantizar una adecuada desconcentración geográfica, operativa y de decisión en asuntos de su competencia conforme a la Ley.

### **2.2.2.-Recursos del SAT.**

El patrimonio del SAT se conforma con los recursos financieros y materiales, así como con los ingresos que tenían asignados la Subsecretaría de Ingresos, cabe señalar que recibe recursos en proporción a su productividad y eficiencia.

De acuerdo al artículo 1 de la Ley de Servicio de Administración Tributaria, para la realización de su objeto, el SAT cuenta con los siguientes recursos:

- I. Los bienes muebles e inmuebles, recursos materiales y financieros que le sean asignados;**
- II. Los fondos y fideicomisos que se constituyan o en los que participe en representación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para tales fines;**
- III. Los ingresos que obtenga por la prestación de servicios y gastos de ejecución, y**
- IV. Las asignaciones que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación. En adición a las asignaciones para cubrir su gasto ordinario.<sup>12</sup>**

Esto es que la Tesorería de la Federación presta en forma gratuita y de conformidad con lo que establece en la ley y las disposiciones jurídicas aplicables, la asesoría y los servicios necesarios al SAT.

### **2.2.3.-Las atribuciones de SAT.**

Según el artículo 7 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, el SAT, tiene las atribuciones siguientes:

---

<sup>12</sup> LEY DE SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, Artículo 1.

**I. Recaudar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y sus accesorios de acuerdo a la legislación aplicable;**

**II. Dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera;**

**III. Representar el interés de la Federación en controversias fiscales;**

**IV. Determinar, liquidar y recaudar las contribuciones, aprovechamientos federales y sus accesorios cuando, conforme a los tratados internacionales de los que México sea parte, estas atribuciones deban ser ejercidas por las autoridades fiscales y aduaneras del orden federal;**

**V. Ejercer aquéllas que, en materia de coordinación fiscal, correspondan a la administración tributaria;**

**VI. Solicitar y proporcionar a otras instancias e instituciones públicas, nacionales o del extranjero, el acceso a la información necesaria para evitar la evasión o elusión fiscales, de conformidad con las leyes y tratados internacionales en materia fiscal y aduanera;**

**VII. Vigilar y asegurar el debido cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras y, en su caso, ejercer las facultades de comprobación previstas en dichas disposiciones;**

**VIII. Participar en la negociación de los tratados internacionales que lleve a cabo el Ejecutivo Federal en las materias fiscal y aduanera, así como celebrar acuerdos interinstitucionales en el ámbito de su competencia;**

**IX. Proporcionar, bajo el principio de reciprocidad, la asistencia que le soliciten instancias supervisoras y reguladoras de otros países con las cuales se tengan firmados acuerdos o formen parte de convenciones internacionales de las que México sea parte, para lo cual, en ejercicio de sus facultades de vigilancia, podrá recabar respecto de los contribuyentes y terceros con ellos relacionados, la información y documentación que sea objeto de la solicitud.**

**X. Fungir como órgano de consulta del Gobierno Federal en las materias fiscal y aduanera;**

**XI. Localizar y listar a los contribuyentes con el objeto de ampliar y mantener actualizado el registro respectivo;**

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

**XIII. Proponer, para aprobación superior, la política de administración tributaria y aduanera, y ejecutar las acciones para su aplicación.<sup>13</sup>**

Es decir que sus atribuciones son las acciones dirigidas a recaudar eficientemente las contribuciones federales y los aprovechamientos que la legislación fiscal establece, así como combatir la evasión y elusión fiscales y facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones de los contribuyentes, así como:

**XIV. Diseñar, administrar y operar la base de datos para el sistema de información fiscal y aduanera, proporcionando a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los datos estadísticos suficientes que permitan elaborar de manera completa los informes que en materia de recaudación federal y fiscalización debe rendir el ejecutivo Federal al Congreso de la Unión.**

**XV. Contribuir con datos oportunos, ciertos y verificables al diseño de la política tributaria.**

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

**XVII. Emitir los marbetes y los precintos que los contribuyentes deban utilizar cuando las leyes fiscales los obliguen, y**

**XVIII. Las demás que sean necesarias para llevar a cabo las previstas en la Ley, su reglamento interior y demás disposiciones jurídicas aplicables.<sup>14</sup>**

---

<sup>13</sup> LEY DE SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. Artículo 7.

<sup>14</sup> LEY DE SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. Artículo 7, fracción XIV-XVIII.

En cuando a su Autonomía Técnica requiere especificar su intervención, de manera oportuna y legal en el área de su competencia y en el desarrollo del proceso administrativo, siendo el instrumento que el Estado utiliza para cumplir con la política Fiscal.

#### **2.2.4.- Los Órganos del Servicio de Administración Tributaria.**

Para la consecución de su objeto y el ejercicio de sus atribuciones, la Ley del servicio de Administración Tributaria en su artículo 8 dispone que: **el Servicio de Administración Tributaria contará con los órganos siguientes:**

**I. Junta de Gobierno;**

**II. Jefe, y**

**III. Las unidades administrativas que establezca su reglamento interior.<sup>15</sup>**

Con esto hay que tomar en cuenta que como toda institución requiere de su propia jerarquía para que se lleve a cabo un mejor control de los servicios que presta.

#### **2.2.5.- La Junta de Gobierno.**

La Junta de Gobierno del Servicio de Administración Tributaria (SAT) se integra por:

I. El Secretario de Hacienda y Crédito Público y tres consejeros designados por él presidente de la república.

La Junta de Gobierno tiene las atribuciones de Opinar y coadyuvar con las autoridades competentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la

---

<sup>15</sup> LEY DE SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. Artículo 8.



elaboración de las medidas de política fiscal y aduanera necesarias para la formulación y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, así como llevar a cabo los programas especiales y los asuntos que el propio Secretario de Hacienda y Crédito Público le encomiende ejecutar y coordinar en esas materias;

#### **2.2.6.-Contralor Interno.**

La Contraloría Interna del Servicio de Administración Tributaria (SAT) vigila el cumplimiento de los planes y programas aprobados por la Junta de Gobierno, fundamentalmente, el sistema de evaluación del desempeño, y, en su caso, somete a consideración del Jefe del Servicio de Administración Tributaria, las mejoras que estime pertinentes.

#### **2.2.7.-La Presidencia.**

El Jefe del Servicio de Administración Tributaria es nombrado por el Presidente de la República. Este nombramiento esta sujeto a la ratificación del Senado de la República.

El Presidente del Servicio de Administración Tributaria tiene las atribuciones de Administrar y representar legalmente al SAT, tanto en su carácter de autoridad fiscal, como de órgano desconcentrado, con las facultades generales y especiales que, en su caso, requiera conforme a la legislación aplicable. Dirige, supervisa y coordina el desarrollo de las actividades de las unidades administrativas del SAT. y Participa en la negociación de los tratados internacionales que lleve a cabo el Ejecutivo Federal en materia fiscal y aduanera.

### **2.2.8.- Información y Transparencia.**

Con el propósito de transparentar la relación fiscal entre la Federación y sus miembros, y de garantizar el estricto cumplimiento de la Ley de Coordinación Fiscal, el SAT de acuerdo al artículo 21 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, proporcionará la información necesaria para que el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publique mensualmente en el Diario Oficial de la Federación la información relativa a la recaudación federal y a las participaciones federales, por estados y la correspondiente al Distrito Federal.

Anualmente, el SAT debe elaborar y hacer público un programa de mejora continua, que establezca metas específicas sobre el Combate a la evasión y elusión fiscales, el Aumento de la recaudación, el Combate a la corrupción, disminución en los costos y aumento de recaudación y el aumento estimado del número de contribuyentes en el Registro Federal de Contribuyentes y aumento esperado en la recaudación por este concepto

Y es entonces que el SAT esta obligado a proporcionar los datos estadísticos necesarios para que el Ejecutivo Federal proporcione la información al Congreso de la Unión, dicha información será presentada cuando menos por impuesto, por rubro específico y por tipo de contribuyente beneficiado, un ejemplo seria las estadísticas del ingreso tributario 1995. (ANEXO 4)

El presupuesto anual de gastos fiscales para el ejercicio fiscal correspondiente deberá presentarse junto con la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Por lo que la información que el SAT proporcione deberá ser completa y oportuna. En caso de incumplimiento se estará a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y las demás disposiciones aplicables.

Dicha Información será sobre los sectores de la actividad económica beneficiados por los estímulos fiscales, así como el monto de los costos para la recaudación por este concepto.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través del SAT atiende las obligaciones que sobre transparencia e información les impone la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y difunde entre la población en general, la información relativa a la legislación, reglamentos y disposiciones de carácter general, así como las tablas para el pago de impuestos.

Como se dijo anteriormente en las tareas de recaudación y de fiscalización del Gobierno Federal, el SAT esta obligado a proporcionar a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, en el ámbito de sus respectivas competencias y en los términos de las disposiciones aplicables, la información estadística en materia de recaudación y fiscalización que éstas requieran.

Por lo que, con el propósito de coadyuvar a mejorar la evaluación de la eficiencia recaudatoria y sus efectos en el ingreso, el SAT realiza anualmente un estudio del ingreso-gasto, así como los bienes y servicios públicos que reciben los contribuyentes, con recursos federales, estatales y municipales; Con esto lleva el control de su actividad administrativa y cumple con la Política Fiscal del País.

Sin dejar de lado la doble función del SAT, es de suma importancia recordar el objeto de acercar la prestación del servicio en el lugar y domicilio del contribuyente, esto con el afán de descongestionar el poder central, sin implicar una independencia del organismo (SHCP), aclarando que para realizar su labor tiene que afectar la esfera del gobernado y someterse a los principios de derecho.

El SAT presta servicios o desarrolla acciones en distintas regiones del territorio del país, así como en el extranjero, como lo venia haciendo la subsecretaria de ingresos, por lo que se puede decir que solo se modifico el nombre y sigue con las mismas funciones, pero de acuerdo a las estadísticas de la SHCP con mejores resultados.

## CAPITULO III

### **S A T NATURALEZA JURÍDICA, BENEFICIOS DE SU CREACIÓN.**

#### **3.1.- Aspectos Generales Fiscales**

Como ya se dijo anteriormente, la función administrativa del Estado tiene un apoyo lógico y jurídico, y para que se pueda llevar acabo la función recaudatoria, el SAT tiene como soporte jurídico el conjunto de disposiciones legales que establece el Estado a través del Derecho Fiscal que se encarga de regular los impuestos y gravámenes establecidos por el mismo, en el artículo 1 del Código Fiscal de la federación se establece que: **las personas físicas y morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas; las disposiciones de este código se aplicaran en su defecto y sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados internacionales de que México sea parte. Solo mediante ley podrá destinarse una contribución a un gasto publico especifico<sup>16</sup>.**

Esto es que las personas físicas y morales por ley están obligadas a contribuir al gasto público y la federación queda obligada a pagar contribuciones únicamente cuando lo señalen expresamente.

Y en el Artículo 5 del código fiscal referente a **las disposiciones fiscales que establecen cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las**

---

<sup>16</sup> CODIGO FISCAL FEDERAL, Artículo 1.

que fijan las infracciones y sanciones, nos dice que son de aplicación estricta. Ya que se considera que establecen cargas a los particulares las normas que se refieren al sujeto, objeto, base o tarifa<sup>17</sup>.

Con la finalidad de llevar un equilibrio entre las personas generadoras de impuestos y las personas que de conformidad con las leyes fiscales no estén obligadas a pagar contribuciones. Establece aplicación estricta al momento de fijar las infracciones y sanciones, de la misma manera nos dice que las que no están obligadas tendrán las otras obligaciones que establezcan en forma expresa las propias leyes.

De igual manera el artículo dos del Código Fiscal de la Federación nos dice que: **las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos.**

Y es entonces donde el servicio de Administración Tributaria(SAT) empieza su labor técnica de recaudación, determinando el tipo de impuesto a pagar, de acuerdo a la labor que se realice, todo esto a través del Proceso Administrativo.

### **3.2.-El Procedimiento Fiscal.**

El procedimiento fiscal, se integra por actos de trámite y actos definitivos o resoluciones definitivas, en la cual la diferencia consiste en el que el primero es un acto de impulso en el procedimiento y el segundo es el acto que pone fin al procedimiento y resuelve el negocio correspondiente. Por lo que es importante

---

<sup>17</sup> CODIGO FISCAL FEDERAL, Artículo 5.

señalar que el procedimiento fiscal tiene dos fases, una oficiosa y otra fase contenciosa.

### **3.2.1.-Fase Oficiosa.**

Rodríguez Lobato dice; “ se entiende como fase oficiosa del procedimiento fiscal, la serie de actos jurídicos que realiza el fisco por propia iniciativa y que determinan su voluntad al decidir sobre la aplicación de la ley tributaria a un caso concreto”.<sup>18</sup>

La Fase oficiosa esta regida por el principio de oficiosidad, la cual infiere en que corresponde a la autoridad la carga del impulso del procedimiento a través de todos sus pasos, sin tener que esperar que el particular tome la iniciativa, salvo en el caso en que sea necesaria la aplicación de la ley a un caso concreto, en que por excepción del procedimiento se inicia a petición del particular.

Este procedimiento por su contenido o finalidad puede ser de simple tramitación o de ejecución y de sanción, es decir, que es de tramitación cuando desemboca en la decisión administrativa sobre la existencia o no de una obligación fiscal sustantiva o formal; y es de ejecución cuando desemboca en el cumplimiento forzado del sujeto pasivo con su obligación; y de sanción cuando desemboca en los ilícitos fiscales.

---

<sup>18</sup> RODRIGUEZ Lobato, Derecho Fiscal Mexicano, edit., 1983, pág. 174.

### **3.2.2.-Fase Contenciosa.**

Una de las características de esta fase es que esta regida por el principio dispositivo, de iniciar e impulsar el proceso, esto es que esta prohibida a la autoridad el actuar de oficio, salvo casos excepcionales señalados por la ley.

Esta fase abarca el Recurso Administrativo, Juicio de Nulidad y el Juicio de Amparo, por lo que se puede decir que su finalidad es el control de la legalidad de los actos del Estado en la materia fiscal.

De este punto se deriva la Responsabilidad del Servicio de Administración Tributaria (SAT), quien será responsable del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les correspondan.

Ya que el cumplimiento de la responsabilidad del SAT, no exime a los servidores públicos que hubieran realizado la conducta que originó los daños y perjuicios de la aplicación de las sanciones administrativas que procedan en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como de las penales y laborales que, en su caso, se deban imponer.

El cumplimiento de la responsabilidad del SAT es exigible ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sustitución de las acciones que los particulares puedan ejercer de conformidad con las disposiciones del derecho federal común.



El contribuyente que solicite una indemnización deberá probar, entre los hechos de los que deriva su derecho, la lesión, la acción u omisión del SAT y la relación de causalidad entre ambos; así mismo, deberá probar la realidad y el monto de los daños y perjuicios. En la misma demanda en que se controvierte una resolución o en una por separado, se podrá solicitar la indemnización a que se refiere.

En relación con la documentación que se debe acompañar a la demanda, en los casos de responsabilidad, el contribuyente no estará obligado a adjuntar el documento en que conste el acto impugnado, la copia en la que obre el sello de recepción de la instancia no resuelta por la autoridad ni, en su caso, el contrato administrativo.

Las sentencias que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en materia de responsabilidad, deberán, en su caso, declarar el derecho a la indemnización, determinar el monto de los daños y perjuicios y condenar al SAT a su pago.

Pero cuando no se haya probado el monto de los daños y perjuicios, la sentencia podrá limitarse a declarar el derecho a la indemnización; en este caso, el contribuyente deberá promover incidente ante la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en la que originalmente impugnó, pidiendo la liquidación de los daños y perjuicios, una vez que tenga los elementos necesarios para determinarlos.

El SAT deberá indemnizar al particular afectado por el importe de los gastos y perjuicios en que incurrió, cuando la unidad administrativa de dicho órgano cometa falta grave al dictar la resolución impugnada y no se allane al contestar la demanda en el concepto de impugnación de que se trate. Para estos efectos, únicamente se considera falta grave cuando la resolución impugnada:

I.- Se anule por falta de fundamento o de motivación, en cuanto al fondo o a la competencia.

II. Sea contraria a una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de legalidad. Si la jurisprudencia se publica con posterioridad a la contestación no hay falta grave.

III. Se anule por desvío de poder. En los casos de responsabilidad del Servicio de Administración Tributaria, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del derecho federal que rijan materias similares y los principios generales del derecho que mejor se avengan a la naturaleza y fines de la institución.

### **3.3.-Los Derechos y Obligaciones de los particulares frente a la Administración.**

Es de suma importancia precisar cual es la situación que los particulares tienen frente a la administración, ya que deben conocerse a fondo los derechos y garantías de que gozan los administrados frente a la actuación del poder publico.

Por lo que es necesario mencionar que el Derecho subjetivo, es decir, la existencia y la naturaleza de los Derechos Públicos radica en el poder de exigir que subsiste en la legislación, poder que esta condicionado por tres elementos:

- 1).- Que haya para el sujeto pasivo una obligación jurídica resultante de una regla de Derecho;
- 2).- Que esa obligación haya sido establecida para dar satisfacción a ciertos intereses individuales;
- 3).- Que el Sujeto activo del Derecho sea precisamente titular de uno de esos intereses en atención a los cuales se ha establecido la obligación.

Es necesario que exista una obligación correlativa de ceder a la exigencia que tiene el titular del poder de exigir, mas sin embargo en el Derecho administrativo, no siempre la Administración esta obligada a actuar, se puede decir que constituyen la regla general, en las que las autoridades tienen una competencia definida y limitada por la ley y aquellos en que las propias autoridades gozan del llamado poder discrecional, o sea cuando la ley les deja libertad de decisión.

Pero los derechos Administrativos, a diferencia de los derechos del hombre, tienen un contenido positivo, consistente en el poder de exigir del Estado las prestaciones establecidas por las leyes; ya que están comprendidos en ellas todas las que tienden a obtener una prestación específica del Estado, como lo es el sueldo y la prestación del empleado publico; los que tienen por objeto la realización de actos jurídicos, como lo son el otorgamiento de permisos o autorizaciones para el aprovechamiento exclusivo de los bienes públicos o para la realización, de aquellos cuyo contenido es el goce de los servicios públicos establecidos por la administración, por lo que es indispensable separar lo que es un derecho y una obligación.

### **3.4.-Las Obligaciones de carácter público a cargo de los particulares.**

Se puede decir que es obligación de los particulares el conocimiento de sus derechos frente a la administración, por lo que es indispensable conocer también las obligaciones de carácter público que están a su cargo, ya que de igual manera una de las atribuciones del estado es el de satisfacer determinados intereses individuales cuyo reconocimiento obliga a otorgarles un poder de exigir la prestación que corresponde, dando origen al derecho público, que se distingue del derecho civil, ya que exige para el cumplimiento de sus atribuciones cierta cooperación de los particulares unilateralmente, se puede decir que se origina una obligación especial, ya que las normas que le son aplicables son normas de derecho público, es decir, diferentes a las que regulan la vida privada del individuo.

De la misma manera la suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que:

**CONTRIBUCIONES.** Para la tributación con la que los ciudadanos de la república deben de contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del Estado y municipio en que residan, sea proporcional y equitativa, como previene el artículo 31 constitucional, es preciso no solo que la Ley establezca el impuesto, sino que también fije su cuantía o proporcionalidad, la cuota y forma y términos de computarla y pagarla; de otro modo, sería la autoridad fiscal y no la ley, como quiere la constitución federal, la que fijaría la proporcionalidad del impuesto, con la cual la tributación tendría un carácter arbitrario.

**AAR 2 821/33, García Gelacio y Coagraviado, 16 de abril de 1934, unanimidad de cinco votos, suplemento 1934, p. 1035.<sup>19</sup>**

Por lo que las obligaciones públicas se pueden dividir en; obligaciones impuestas directamente por la ley, esto es que no puede imponerse a un particular ninguna obligación sino esta autorizada por una norma legal y obligaciones que deriven de un acto jurídico especial, es decir que se deriva inmediatamente.

Los derechos básicamente se encuentran o empiezan cuando se cumple con la obligación, es decir que van unidas, para que existan obligaciones deben existir derechos.

### **3.5.- Ordenamientos Jurídicos Aplicables.**

El SAT, no es una entidad independiente en el derecho positivo mexicano; si no que al realizar una función Administrativa, deberá ajustarse al llamado “Principio de Legalidad”, que significa que todo acto de autoridad debe estar fundamentado en una norma jurídica previa, y únicamente podrá la autoridad correspondiente, hacer lo que la norma jurídica le autorice, excepto que la misma consigne lo que en derecho administrativo se conoce como “Facultades Discrecionales”, es decir, un margen de libertad para que la autoridad actúe dentro de ciertos límites establecidos en la misma norma.

Por lo que, en materia del Servicio de Administración Tributaria, se requiere a su vez de otros ordenamientos jurídicos además de la Ley del Servicio de

---

<sup>19</sup> Ezequiel Guerrero Lara y Enrique Guadarrama López, op. Cit., t. I, P. 606.

Administración Tributaria para complementarse, partiendo de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, que le da su marco esencial.

A continuación se indican los ordenamientos jurídicos complementarios a la Ley del Servicio de Administración Tributaria:

- Ley Reglamentaria del artículo 92 Constitucional.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Reglamento Interior del SAT.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Código Fiscal de la Federación y demás leyes de orden Fiscal.
- Derecho Federal Común.
- Decretos del Ejecutivo Federal.
- Acuerdos de las Autoridades Superiores.
- Demás disposiciones de observancia general. (Resolución de Miscelánea Fiscal).

### **3.6.- Beneficios de la creación del órgano Desconcentrado SAT.**

Como se dijo anteriormente, antes de 1971 ya se conocían en México dentro de la organización centralizada, algunos subórganos administrativos, de los que se denominan desconcentrados, pero la función de ellos era prácticamente desconocida desde el punto de vista doctrinario y de los gobernados.

Se puede decir que la causa que le dan base legal a este tipo de subórganos desconcentrados, se encuentra en la lentitud de las actividades centralizadas del

Estado, pero la ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 17 es la que la establece como tal:

**“para la mas eficacia atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los departamentos administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.”<sup>20</sup>**

Es de suma importancia resaltar que estos subórganos, mas que órganos administrativos, dependen no de la secretaria, sino del secretario del ramo al que pertenecen, ya que solo tienen como fundamento legal esta norma, pero no tienen existencia en el texto constitucional.

Pero esto no basta para ser contrario a la constitución, ya que al no tener vida propia, ni patrimonio, y ser un medio para el mejor desempeño de las funciones de una dependencia administrativa, no violan norma constitucional alguna, ya que en el fondo la desconcentración responde o está dentro de la administración centralizada, esto lo podemos ver en el criterio de la Suprema Corte.(anexo 1)

Para el jurista Español de la Vallina Velarde, **“la desconcentración es aquel principio jurídico de organización administrativa, en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma.”<sup>21</sup>**

---

<sup>20</sup> LEY ORGANICA de la Administración Pública Federal. Artículo 17.

<sup>21</sup> DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA, México, Secretaría de la Presidencia, 1976

Para la presente investigación podemos decir que efectivamente el carácter exclusivo que se le confiere al Servicio de Administración Tributaria como órgano desconcentrado de la secretaria de Hacienda y Crédito Publico, ha venido a encuadrar dentro de la jerarquía del estado y en el artículo 25 constitucional nos dice que:

**Corresponde al estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este 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 mas 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 la constitución.** <sup>22</sup>

Es decir, que el Estado Mexicano por medio de la política de ingresos, pretende que a través de la creación del Servicio de Administración Tributaria como órgano desconcentrado de la SHCP, se fomente el desarrollo económico del país y en el artículo 25 párrafo segundo nos dice que:

**El Estado planea, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande interés general en el marco de libertades que otorga la constitución.**<sup>23</sup>

De la misma manera en este sentido regulará la estructura tributaria y la coordinación fiscal para que se cumpla con el interés general.

Por lo que, el surgimiento del derecho tributario que estudia los fenómenos relacionados con la obtención de recursos por vías de derecho publico para el

---

<sup>22</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 25.

<sup>23</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 25, párrafo II.



estado, así como las normas jurídicas que regulan esos fenómenos, dan nacimiento al Derecho Constitucional Tributario que se desprende del Derecho Tributario y es una parte del derecho constitucional que se considera tributario debido al objeto al que se refiere.

**”El Derecho Constitucional Tributario estudia las normas fundamentales que disciplinan el ejercicio de la potestad tributaria y que se encuentra en las cartas constitucionales en aquellos países en que estos existen”<sup>24</sup>.**

Es decir que la potestad tributaria, se entiende como la facultad que posee el Estado como ente supremo, que haciendo uso de su soberanía establece tributos y exige el pago de ellos a las personas sometidas a su jurisdicción, para cubrir el gasto público.

Dicha potestad tributaria se encuentra contemplada en la fracción IV, del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que ordena a los Mexicanos:

**“contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”<sup>25</sup>.**

De la misma manera esta potestad da nacimiento al derecho fiscal que estudia los fenómenos de los impuestos entre los sujetos activos de la relación fiscal y los particulares, en su calidad de sujetos pasivos de la misma; ya que en México, el órgano encargado de la administración y recaudación de los impuestos fiscales de la

---

<sup>24</sup> VILLEGAS, Héctor B., Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario, 3ª edición, tomo I, Ediciones De Palma, Argentina, 1979,p. 177.

<sup>25</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 31, fracción IV.

federación es la secretaria de Hacienda y Crédito Público, con ayuda del órgano desconcentrado del Servicio de Administración Tributaria (SAT).

Acosta Romero Miguel afirma que: **“la Administración pública es la parte de los órganos de el Estado que dependen directa o indirectamente de los órganos de el poder Ejecutivo; tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes, su acción es continua y permanente; siempre persigue el interés público, adopta una organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura Jurídica, y d) procedimientos técnicos”**<sup>26</sup>.

Se puede decir que aunque el SAT no ha estado previamente establecido como tal, por el objeto de su creación ayuda a la administración pública para que cumpla con el interés público que persigue.

Después de la constitución de 1917, el Estado adopta un régimen intervencionista, se compromete a proteger y promover las condiciones de la población y es entonces que surgen varias corrientes acerca de la noción de Administración Pública, respecto de la creación de órganos (centralizados y desconcentrados) que desarrollarán dicha actividad destacando dos corrientes, que en palabras de Gabino Fraga son; **El Enfoque Formal, como el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales y el Enfoque Material, como la actividad que este organismo considerando en sus problemas de gestión y de existencia propia, tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión.**<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Acosta Romero, Miguel, Teoría General de Derecho Administrativo, 3ra. Edición., México, Porrúa, 1979.

<sup>27</sup> Fraga Gabino, Derecho Administrativo, 19va. Edición, México, Edt. Porrúa, 1979.

Esto es, que las entidades de la administración pública deberán conducir sus actividades en forma programada, observando los principios y políticas que defina el presidente en los programas de desarrollo. Es decir, el sentido de sus funciones está designado a una actividad, y con el conjunto de personas para cumplir con sus tareas administrativas dando origen a la creación de órganos desconcentrados como el Servicio de Administración Tributaria (SAT).

Ahora bien, partiendo de las funciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en especial a lo relacionado a las atribuciones que le confiere a el SAT, es importante comenzar con las características de los órganos desconcentrados.

Acosta Romero nos dice que: a).- **Son creados por ley o reglamento**, b).- **Dependen de siempre de la presidencia o de una secretaria de estado**, C).- **Sus facultades derivan de las facultades de la administración central**, d).- **Su patrimonio es el mismo que el de la federación, aunque también puede tener presupuesto propio**, e).- **Las decisiones más importantes, dependen de la aprobación del órgano del cual dependen**, f).- **Tienen autonomía Técnica**, g).- **No puede tratarse de un órgano superior (siempre depende de otro)**, h).- **Su nomenclatura puede ser muy variada**, i).- **Su naturaleza jurídica hay que determinarla, teóricamente en cada caso, estudiando en particular al órgano de que se trata**, j).- **En ocasiones tiene personalidad propia**<sup>28</sup>.

Tomando las mencionadas características, se puede decir que el Servicio de Administración Tributaria cumple con casi todas, por que efectivamente depende de

---

<sup>28</sup> Acosta Romero Miguel, Compendio de Derecho Administrativo, 4ta. Edición, México, Edt. Porrúa, 2003.

la presidencia y en este caso de la Secretaria de Hacienda y Crédito Publico y sus facultades derivan de esta ultima SHCP, no tiene patrimonio propio y efectivamente las decisiones mas importantes dependen de la secretaria de la que depende, cuenta con autonomía técnica ya que sus facultades son limitadas y las ejerce por todo el territorio.

En cuanto a su creación que fue mediante decreto presidencial, Acosta Romero opina que: **los órganos desconcentrados no deben crearse por acuerdo del presidente de la Republica o de los Secretarios de Estado o de Jefes de Departamento Administrativo, por que los acuerdos deben ser para que los obedezcan las dependencias de la Administración Publica, orientando su actuación conforme a lo establecido por la ley y los acuerdos tomados. Además para que obliguen a los administrados deben ser creados por ley.**<sup>29</sup>

Ya que se cree que no se está actuando conforme a derecho y de la misma forma Faya Viezca dice: **los acuerdos no tienen similitud alguna con los reglamentos, un acuerdo presidencial nunca interpreta una disposición legislativa ni trata de adiccionarla para posibilitar su aplicación. Los acuerdos solo establecen planes y políticas de actividad en las distintas esferas de la Secretaria de Estado.**<sup>30</sup>

Por lo que, coincido con Acosta Romero ya que para que exista una imposición en cuanto a una obligación por parte de los particulares, debe venir de

---

<sup>29</sup> Acosta Romero, Miguel, Compendio de Derecho Administrativo, 4ta Edición, Editorial Porrúa, México, 2003. p.206

<sup>30</sup> Faya Biseca, Jacinto, Administración Publica Federal, 2da Edición, Editorial Porrúa, México 1983. p.126.

una ley emanada del Congreso de la Unión en la que exista participación popular al momento de su elaboración.

y por su parte EMILIO MARGAIN MANAUTOU opina: **el Servicio de Administración Tributaria, no esta creada correctamente y se trata de una desconcentración regional, no obstante que las autoridades centrales pueden ejercer las mismas facultades que las administraciones locales, con el argumento de acercar la prestación de servicios en el lugar o domicilio del contribuyente. Ya que la autentica desconcentración es darle todos los elementos necesarios al órgano desconcentrados para que cumpla en todos sus aspectos con la función desconcentrada. De nada sirve dar ala desconcentración jurídica el poder de decisión, si no se le da la desconcentración financiera para hacer efectivo el realizar o tomar decisiones.**<sup>31</sup>

Respecto a la creación del órgano desconcentrado SAT, la Secretaria de Hacienda y Crédito Público en su revista interna hace referencia desde la perspectiva de la Unidad de Entidades Federativas a lo ya alcanzado: **“Agilidad en el pago de los incentivos de los estados; tratar de incrementar y perfeccionar la credibilidad de las entidades respecto de la información que presenta SHCP, fomentar la transparencia y la homologación de la contabilidad gubernamental de las entidades federativas entre otros,**

**En materia de ingresos públicos, se ha realizado una recaudación favorable que ha mantenido la equidad y estimulo a la recaudación local.**

**Una mayor distribución de competencias y potestades tributarias, una simplificación del sistema tributario; el incremento progresivo de los recursos recadados de las entidades**

---

<sup>31</sup> Margain Manautou, Emilio, Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. Editorial Porrúa, México 2003.

**federativas y los municipios; la distribución de una fórmula de distribución equitativa y eficiente”.**<sup>32</sup>

El beneficio es que hoy los Estados ejerzan las tres quintas partes de lo que se llama recaudación federal participable, que es la bolsa de todos los ingresos del gobierno Federal.

Partiendo de la labor de determinación y cobro de las contribuciones en la iniciativa que crea al Servicio de Administración Tributaria, en el plan de desarrollo 1995-2000, se plantea como una estrategia para la modernización de la administración pública, lograr una administración accesible y eficiente, orientada al servicio y cercana a los intereses de la ciudadanía.

Y como objetivo de esta propuesta, está el de configurar una organización especializada, conformada por personal calificado, cuya actividad optimice los procesos recaudatorios, así como el mejoramiento del servicio y atención al contribuyente.

Tomando lo que dice Elba Barreiros Mancilla, las ventajas de la desconcentración son: **a).-La acción administrativa es más rápida y flexible, ahorra tiempo a los órganos superiores y descongestiona su actividad, ya que no resuelve todos sus asuntos, b).- La acción administrativa se acerca a los particulares, ya que el organismo desconcentrado puede estudiar y resolver, hasta cierto grado sus asuntos, c).- Aumenta el espíritu de**

---

<sup>32</sup> Revista, Una Sola Hacienda., año 1, número 3, Abril-Mayo 2005, Pág. 11.

**responsabilidad de los órganos inferiores al conferirles la dirección de determinados asuntos.**<sup>33</sup>

Efectivamente el Servicio de Administración Tributaria, ahorra tiempo a la SHCP, descongestionando la actividad de determinación y recaudación de los tributos, se acerca a los particulares de tal manera que en la actualidad abarca todo el territorio Nacional, ya que cuenta con unidades de enlace que agilizan el cobro de las contribuciones, así como de la aplicación de normas que regulan la salida y entrada de mercancías al territorio nacional.

Y con el paso del tiempo ha implementado medios para poder llevar acabo sus objetivos y metas, simplificando la gestión tributaria, se ha visto en la necesidad de conformar el servicio profesional de carrera, en donde como lo dice en su revista informativa. **“se garantiza el aprovechamiento del merito, la experiencia y el conocimiento de los servidores públicos, generando un mejor desempeño para mejorar el servicio”.**<sup>34</sup>

Por otro lado, el SAT en su carácter de autoridad responsable de la recaudación de las contribuciones establecidas en la ley y la secretaria de la función publica, esta ultima encargada de establecer las políticas en materia de gobierno electrónico, han combinado esfuerzos para que sus dependencias y entidades puedan ofrecer nuevos tramites y servicios a través de medios electrónicos, esto con

---

<sup>33</sup> Barreiros Mancilla, Elba, los Organismos Desconcentrados en la Legislación Mexicana, Tesis, México, 1964, Pág.104.

<sup>34</sup> Revista informativa de distribución interna de la Secretaria de Hacienda, año 1, numero3, Abril-Mayo2005. Pág.34-35.

la finalidad de brindar a todos los mexicanos, servicios mas ágiles y eficientes que se requieren para el desarrollo del país.

Y El 22 de Noviembre de 2004, como un esfuerzo conjunto del SAT y la Secretaria de la Función Publica, así como la Secretarias de Relaciones Exteriores y de Economía, se crea el proyecto e5cinco, que haciendo uso de las nuevas tecnologías, simplifica y agiliza el pago de los derechos, productos y aprovechamientos (DPAs) asociados algunos tramites y servicios del Gobierno Federal, pudiéndose vía internet desde la comodidad de su casa, oficina o cualquier lugar, brindándole al contribuyente, y a los ciudadanos, diversos beneficios, mayor agilidad en la gestión de tramites al eliminar o facilitar el llenado de formatos impresos.<sup>35</sup>

Dicho programa, solo abarca a las Secretarias de Economía y Relaciones Exteriores, así como a el Servicio de Administración Tributaria, simplificando los pagos mas frecuentes, de las entidades involucradas.

## PROYECTO E5CINCO

INSTANCIA	PAGOS VIA ELECTRONICA DENTRO DEL PROGRAMA E5CINCO
Secretaria de Economía	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.</li> <li>• Derechos sobre Minería y tramites mineros.</li> <li>• Expedición y modificación de certificados de cupo.</li> </ul>
Secretaria de Relaciones Exteriores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pasaporte y documentos de identidad y viaje.</li> <li>• Constitución de Sociedades y Fideicomisos.</li> </ul>
Servicio de Administración Tributaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Copias Certificadas, reposición de constancias o de duplicados.</li> <li>• Reexpedición de Cédulas y Tarjeta Tributaria.</li> <li>• Expedición de Marbetes y precintos.</li> <li>• Productos y aprovechamientos del SAT.</li> </ul>

<sup>35</sup> Revista informativa de distribución interna de la Secretaria de Hacienda, año, numero 3, Abril-Mayo 2005. Pág.24-25.



**El programa E5cinco involucra solo algunos de los tramites mas frecuentes, ya que se encuentra en su primera fase de aplicación <sup>36</sup>**

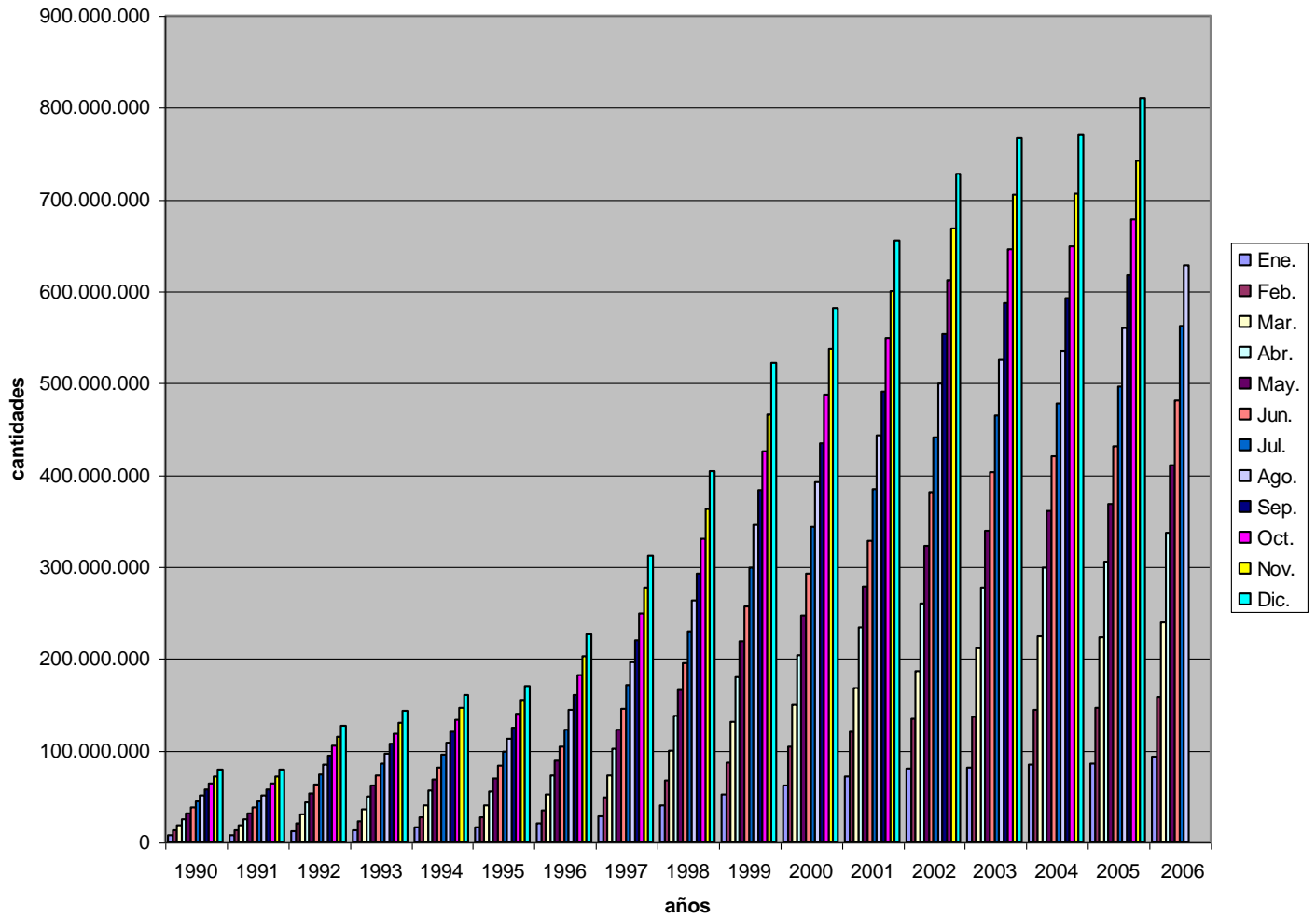
Por tal motivo, se puede decir que el SAT cumple con su compromiso de brindar servicios mas ágiles y eficientes, como se muestra en la tabla anterior, ya que se pretende que sea accesible a toda la ciudadanía, haciendo mas fácil la forma de recaudar los tributos.

Ahora bien como resultado de los beneficios recaudatorios de su creación, la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, presume “una mayor eficiencia debido al ahorro de tiempo al haber descongestionado la actividad de determinación y recaudación de los tributos, su acercamiento a los particulares de tal manera que en la actualidad abarca todo el territorio Nacional, ya que cuenta con unidades de enlace que agilizan el cobro de las contribuciones, así como de la aplicación de normas que regulan la salida y entrada de mercancías al territorio nacional”, lo cual resulta cierto si observamos la trayectoria de incremento de las cifras tributarias recaudadas antes de 1995 y posteriores a 1997 según se puede apreciar en las tablas siguientes, en donde el incremento en cifras de recaudación a partir de la creación del SAT en 1997 es notoriamente mayor al que se experimentó con anterioridad a ello.

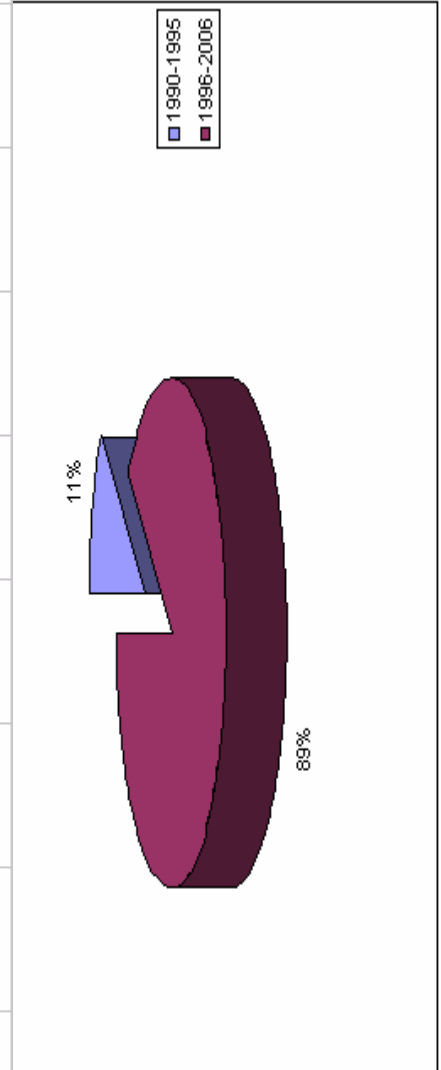
---

<sup>36</sup> Revista informativa de distribución interna de la Secretaria de Hacienda, año, numero 3, Abril-Mayo 2005. Pág.24-25.

## Ingresos tributarios



INGRESOS TRIBUTARIOS												
Concepto	Ene.	Feb.	Mar.	Abr.	May.	Jun.	Jul.	Ago.	Sep.	Oct.	Nov.	Dic.
1990	7.603.634	13.159.597	18.808.716	25.394.400	31.184.359	37.379.538	43.949.770	50.972.767	57.438.583	64.153.117	71.252.205	79.251.060
1991	7.603.634	13.159.597	18.808.716	25.394.400	31.184.359	37.379.538	43.949.770	50.972.767	57.438.583	64.153.117	71.252.205	79.251.060
1992	12.128.100	20.426.773	30.508.863	43.046.888	53.036.116	63.095.234	73.628.034	84.508.834	93.838.934	104.609.543	114.882.543	126.763.800
1993	13.282.291	23.229.770	36.244.470	49.745.681	61.615.761	72.691.361	85.315.651	96.876.058	106.977.168	118.541.697	130.143.003	143.154.423
1994	15.760.300	27.249.869	40.549.119	55.957.517	68.588.868	81.229.690	94.935.096	108.612.476	120.189.814	133.732.814	146.101.914	160.317.471
1995	15.957.296	27.444.795	40.304.239	55.175.234	69.381.076	83.362.336	98.186.279	112.130.370	124.837.290	139.683.863	154.540.370	170.305.668
1996	20.109.254	34.393.724	51.837.416	72.192.454	88.704.179	103.567.512	122.079.916	143.862.368	160.674.817	181.749.603	202.642.311	226.006.204
1997	27.646.329	49.028.155	72.598.593	101.471.178	122.845.474	145.113.743	171.258.521	196.478.308	219.967.498	248.722.326	277.009.882	312.115.330
1998	40.364.302	66.771.169	99.634.266	137.115.034	165.565.421	195.246.449	229.801.392	262.816.805	292.617.236	330.791.068	362.323.970	404.225.203
1999	51.505.393	86.364.254	130.962.899	180.027.587	218.674.440	256.625.030	299.331.743	345.533.919	383.161.121	425.891.419	465.335.375	521.682.406
2000	62.235.719	103.894.938	149.154.131	203.889.492	247.391.382	292.051.720	343.446.441	391.874.946	433.836.122	487.830.295	537.335.780	581.703.417
2001	71.272.918	119.837.937	168.003.566	233.823.157	278.334.320	328.016.002	384.041.606	443.061.485	490.627.505	548.806.638	599.549.305	654.870.334
2002	79.678.031	133.842.589	186.354.576	260.449.475	322.203.581	380.822.219	440.748.675	498.958.134	553.368.088	611.542.407	668.274.982	728.283.774
2003	81.108.014	136.172.058	211.418.186	277.079.476	338.886.669	402.777.999	464.931.309	525.803.124	587.452.775	645.514.747	705.104.465	766.582.327
2004	84.413.204	143.705.462	223.782.476	299.248.294	360.338.433	420.647.642	477.231.831	535.377.349	592.382.687	648.999.123	706.430.024	770.119.670
2005	85.482.550	146.142.340	222.855.670	305.259.510	368.358.278	431.312.065	495.767.668	559.795.293	617.595.178	677.770.134	742.025.735	810.510.933
2006	92.910.755	158.510.290	239.209.371	336.487.355	410.231.207	480.893.552	561.726.930	628.591.004	0	0	0	0



### **3.7.- Principio de Seguridad Jurídica en el ámbito del SAT.**

Por otro lado, la principal preocupación de un país, ha sido tratar de reglamentar el margen de seguridad de un derecho bien definido, para cada una de las disciplinas que lo conforman, a favor de los particulares.

Esto se debe a que, el Estado al ejercer su poder, asumiendo su conducta de autoridad, imperativa y coercitiva: necesita afectar la esfera o ámbito jurídico de los contribuyentes, bien sea en su aspecto de persona física o moral.

Por lo que se desprende que los contribuyentes, en el ámbito de derecho administrativo, necesitan gozar plenamente de la seguridad jurídica, ya que continuamente son afectados en sus derechos, por actos de autoridades Administrativas por lo que, la adecuada reglamentación del principio de seguridad jurídica, permite que el SAT se vea limitada en sus actuaciones de hecho, dentro de un parámetro de legalidad, que determina el donde y el cuando de sus actuaciones, es decir, todo acto de autoridad que vaya operar en la esfera política de cada contribuyente, debe de obedecer a determinados principios previos, reunir ciertos requisitos, por lo que, debe de estar sometida a un conjunto de modalidades jurídicas, sin cuya observancia no sería jurídicamente validas.

Las garantías de seguridad jurídica implican, en consecuencia:

**“El conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas que deben sujetarse a una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida, de**

**diferente índole en la esfera del gobernado, integrada por el summun de sus derechos subjetivos”<sup>38</sup>**

La seguridad jurídica se conceptualiza como el contenido de las garantías individuales del gobernado y que son oponibles y exigibles al estado y a sus autoridades, quienes tienen el deber de acatarlas y observarlas, mediante la realización de actos positivos, consistentes en cumplir con condiciones, elementos o circunstancias exigidas para el acto de autoridad que generen jurídicamente válido.

Este principio en materia de tributo, se traduce en las obligaciones y limitaciones que tiene la autoridad del SAT de realizar sus actos y cada uno de los requisitos, elementos o circunstancias que le impone nuestra ley fundamental (Constitución), en sus artículos 14 y 16, dichos preceptos que deben de respetarse por las autoridades, cuando dicten sus actos, los cuales se simplifican en los siguientes términos:

- 1.-Garantía de mandamiento escrito.
- 2.- Que emane de autoridad competente.
- 3.-Que este debidamente fundado.
- 4.- Que este debidamente motivado.
- 5.- Que existan las formalidades esenciales del procedimiento.
- 6.- Que exista causa legal del proceso.
- 7.- Que se de aplicación exacta de la norma al caso concreto.

---

<sup>38</sup> BURGOA, Ignacio, las Garantías Individuales. Editorial Porrúa.,p.498

Uno de los grandes problemas, en la aplicación del derecho tributario en México, ha sido la practica indebida e incorrecta de la norma fiscal por parte de las autoridades, en la valoración al caso concreto. Ya que las autoridades, en ocasiones interpretan a su manera la norma jurídica, sin observar el principio de seguridad jurídica, lo que origina y produce un ambiente de inseguridad jurídica en la aplicación de la norma.

Esta problemática se origina por la dinámica del derecho Tributario, el cual tiene un papel mutante, lo que hace que esta materia sea un campo de especialistas de esta disciplina. Por lo que es lógico pensar que las autoridades administrativas, al emitir sus actos estén propensas a afectar la seguridad jurídica de los gobernados; es por esto que sugiero que en materia fiscal tributaria, se estudie constantemente cada acto de autoridad para validar que dicho acto cumpla con los lineamientos constitucionales, antes mencionados para que no sean impugnados con éxito mediante el amparo indirecto, que se promueve por violaciones al artículo 14 y 16 constitucional.

Los artículos 14 y 16 constitucional revisten una gran importancia dentro de nuestra constitución y por ende dentro del Derecho Tributario, ya que en dichos preceptos se encuentra una amplia protección a los diversos bienes y derechos de los contribuyentes, a través de las garantías de seguridad (derechos Subjetivos públicos), que son oponibles al Estado y a sus autoridades, estando jurídicamente obligadas a observar y cumplir con las garantías antes mencionadas.

El artículo 14, tiene su mayor trascendencia e importancia en la garantía de audiencia, y que implica la principal defensa de que dispone todo gobernado frente a los actos de las autoridades del Servicio de Administración tributaria que tiendan a privarlos de sus derechos e intereses.

El artículo 16 constitucional, al igual que el artículo anterior, es una de las normas que imparten mayor protección a los gobernados en materia de contribución, sobretodo en materia de la garantía de legalidad, la cual, dada su extensión y efectividad protectora, pone al contribuyente a salvo de toda afectación a su esfera de Derechos, que no solo este basado en orden legal alguno, si no en los casos en los que sea contrario a cualquier precepto.

Por lo que, para efectos de nuestro estudio, nos enfocaremos en las siguientes garantías:

- 1.- Garantía de audiencia.
- 2.- Garantía de la exacta aplicación de la ley en materia fiscal.
- 3.- Garantía de legalidad.
- 4.- Garantía de competencia.

El artículo 14 constitucional, dispone en su segundo párrafo: **Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades del procedimiento conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.**<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 14, párrafo II.

La garantía de audiencia contenida en este párrafo esta integrada por cuatro garantías específicas de seguridad que originan que el contribuyente encuentre una verdadera y sólida protección a sus bienes jurídicos.

La garantía específica de seguridad presupone, que antes de que se realice el acto administrativo de privación, en perjuicio del contribuyente, se le deberá de brindar la oportunidad de defenderse mediante la garantía de audiencia del juicio previo, es decir que para que cualquier bien tutelado, sea jurídicamente válido, es esencial que dicho acto este ejercida a través de un procedimiento, en el que el contribuyente tenga plena intervención.

El juicio o procedimiento al que se refiere el segundo párrafo del precepto que analizamos, puede desenvolverse validamente ante las autoridades Administrativas del Servicio de Administración Tributaria (SAT), cuya función primordial consiste en realizar actos meramente administrativos (fijación, calificación y cobro de los impuestos legalmente decretados), y además tiene atribuciones para resolver controversias que se susciten con el contribuyente, al imponer el recurso de revocación ante la misma autoridad.

De lo anterior, se ve con claridad que, cuando se trate de un acto de autoridad del Servicio de administración Tributaria (SAT) que importe la privación de un bien u objeto, en detrimento del gobernado, y que este ingrese a la esfera del Estado o cuando dicha privación tienda a satisfacer coercitivamente una prestación pública individual, el juicio o procedimiento es susceptible de ventilarse, de acuerdo a los



ordenamientos legales respectivos, ante la misma autoridad o ante otra del mismo nivel.

De esta misma manera el reglamento del Servicio de Administración Tributaria (SAT) establece en sus artículos 170 y 173 a favor del contribuyente, el procedimiento administrativo de investigación y de audiencia, y se emplea cuando el gobernado es afectado por cualquier acto de privación, mediante la interposición del recurso de revocación, con el objeto de impugnar dicho acto ante la misma autoridad, que pronunciara la resolución correspondiente dentro de los quince días siguientes al desahogo de la ultima prueba o al vencimiento del plazo, para rendirlas si no se hubieren presentado.

Es entonces que atendiendo a la supremacía de la constitución, cuando una ley administrativa faculte a la autoridad, en este caso al Servicio de Administración Tributaria, para realizar algún acto de privación en perjuicio del particular, sin establecer un procedimiento defensivo previo, se estará en presencia de una violación a la garantía de audiencia, por no permitirle al afectado ser oído y vencido en juicio, aunque la propia ley establezca recursos o medios legales de impugnación del mencionado acto.

### **3.7.1.- Juicio Seguido ante Tribunales Previamente Establecidos.**

La garantía de la exacta aplicación de la ley en materia Tributaria corrobora la existencia del artículo 13 constitucional que dice: **“Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales...”**.

Entendiéndose por estos últimos los que no tienen una competencia genérica, sino casuística, en virtud de que son creados para conocer de un determinado conflicto dando vida a los tribunales previamente establecidos.

La Suprema corte de justicia de la nación ha hecho extensiva, esta garantía, a favor de las autoridades administrativas: **“las garantías Individuales del artículo 14 constitucional se otorgan para evitar que se vulneren los derechos de los ciudadanos sujetos a cualquier procedimiento, bien sea administrativo, civil o penal, por lo que es errónea la apreciación de que solo son otorgadas para los sujetos del ultimo”**.<sup>40</sup>

Al considerarse por la constitución y por la suprema corte de Justicia de la Nación a través de la jurisprudencia, a las autoridades del Servicio de Administración Tributaria (SAT) como auténticos tribunales para los efectos del artículo 14 constitucional y atendiendo a la complejidad del desarrollo del país, sería imposible que la Secretaria de Hacienda y crédito público, por conducto del Servicio de Administración Tributaria, cumpliera con sus funciones publicas con acierto, rapidez y eficacia, en virtud de que estas autoridades solo resuelven el recurso de revocación.

### **3.7.2.- Cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento.**

La garantía de audiencia consiste en que dentro de la secuela de juicio previo al acto de privación, deben de observarse y cumplirse con las formalidades procesales esenciales.

Las formalidades tienen su razón de ser en la naturaleza del proceso mismo, en el que se pretende resolver un conflicto jurídico.

---

<sup>40</sup> BURGOA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa, P.549.

Es decir que para que la autoridad tributaria desarrolle una adecuada función jurisdiccional, es necesario que dicha autoridad tenga un conocimiento del conflicto jurídico y para ello es fundamental que el contribuyente lo manifieste por escrito ante la autoridad mencionada, de tal manera que la autoridad tiene como obligación otorgar la oportunidad de defensa, para que el contribuyente que vaya hacer afectado en su esfera jurídica por un acto de privación, externe sus oposición en contra del mismo.

Es por ello que cualquier ordenamiento adjetivo como lo es el administrativo, que regula determinada función jurisdiccional en diferentes materias, debe establecer de modo necesario y en áreas de la misma función, la oportunidad de defensa u oposición, siendo la principal la notificación al presunto afectado de las exigencias de la autoridad, tendientes a la obtención de la privación.

La oportunidad probatoria también se establece, pero en diferentes elementos del procedimiento, tales como la audiencia, reglas sobre el ofrecimiento, rendición o desahogo y valoración de las pruebas, mismos que se encuentran establecidos en los artículos 123 y 130 del Código fiscal Federal.

Y de igual manera están consideradas en los artículos 159 y 160 de la Ley de Amparo, como violación a las leyes del procedimiento, afectando las defensas del contribuyente. Los actos y resoluciones de las autoridades del SAT conforme a las leyes expedidas con antelación del Hecho.

La función jurisdiccional, estriba en el fallo o resolución que culmina en el juicio, misma que debe pronunciarse conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, refiriéndose a la no retroactividad de la ley, contenida en el artículo 14 constitucional.

### **3.7.3.- Excepción a la garantía de audiencia en materia del SAT.**

La garantía de audiencia no opera de manera absoluta contra cualquier acto de autoridad que importe privación de algunos de los bienes jurídicos tutelados por el artículo 14 constitucional.

Estas excepciones solo se consignan en la constitución, atendiendo a las circunstancias de restricciones o limitaciones a los derechos públicos individuales del gobernado. Ya que dentro de nuestro sistema constitucional existen varias excepciones a la garantía de audiencia, refiriéndonos en este caso solo a lo referente a la materia Fiscal-Tributaria. Ignacio Burgoa comenta que: **“la suprema corte de justicia de la nación ha establecido otra excepción o salvedad a la garantía de audiencia en materia Tributaria, en cuanto a que antes del acto que fije el impuesto, la autoridad fiscal respectiva no tiene la obligación de escuchar al causante. También ha estimado, en congruencia con esta idea, que las leyes fiscales no deben necesariamente consignar ningún procedimiento para que, conforme a él, se brinde oportunidad a los sujetos Tributarios, para discutir los impuestos, Derechos o aprovechamientos antes que estas prestaciones se señalen en cada caso. El fundamento que se alude a esta excepción o salvedad, consiste en consideraciones de política fiscal basada en la naturaleza misma de las prestaciones mencionadas”**.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> BURGOA, Ignacio. Las garantías individuales. Editorial porrua, P.554

Esta excepción se debe a que la fijación de los impuestos deben cumplir con los fines de tributación, que deben de ser establecidos unilateralmente por el Estado e inmediatamente ejecutables, para no provocar paralizaciones, con objeciones de los contribuyentes en los servicios públicos que son a cargo del Estado.

De la misma manera Ignacio Burgoa comparte que la citada garantía, es un acto de privación y nos dice: **“teniendo un gravamen el carácter del Impuesto, por definición de la Ley, no es necesario cumplir con la garantía de previa audiencia en el artículo 14 constitucional, ya que el impuesto es una prestación unilateral y obligatoria y la audiencia que se le puede otorgar a los causantes es siempre posterior a la aplicación de los impuestos.”**<sup>42</sup>

Por lo que se puede decir que la fijación de un Tributo y su cobro por parte del servicio de Administración Tributaria, no presenta esta naturaleza en sentido estricto, ya que se traducen en prestaciones de dar, que se imponen a los causantes sin que en si mismas importe que se le desposea de un derecho o de un bien que se comprenda dentro de su esfera jurídica. Y es en estos casos, que cuando el contribuyente infrinja o viole algunas disposiciones fiscales, se le debe de otorgar la oportunidad de defenderse y de probar, conforme a la garantía de audiencia.

Es decir que en materia de contribuciones, la garantía de audiencia que se otorga a los contribuyentes es siempre posterior a la fijación del impuesto, que es cuando surge la legal posibilidad de impugnar ante las propias autoridades del monto y el cobro correspondiente, mismo derecho que se otorga para combatir la fijación del Impuesto, ya sea a través de los recursos ordinarios o medios de defensa legal que pueden llevar al amparo.

---

<sup>42</sup> BURGOA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa, P.555.

#### **3.7.4.- Competencia Constitucional de las Autoridades del SAT.**

El acto de molestia debe de emanar de autoridad competente, dicha autoridad es el conjunto de facultades con que la propia ley suprema enviste a determinado Órgano del Estado, que no puede excederse de la orbita integrada por tales facultades que la constitución le ha conferido.

La competencia del Servicio de Administración Tributaria, encuentra su fundamento en el reglamento interior de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, ya que sus funciones y atribuciones como órgano desconcentrado, las determina para cada caso específico, y si dicha autoridad se excedió en sus facultades al emitir o ejecutar determinado acto de molestia, o bien, si se encuentra habilitada constitucionalmente para ello, y es cuando causa un perjuicio al contribuyente, en cualquiera de los bienes tutelados por el artículo 16 constitucional.

#### **3.7.5.- Legalidad de los Actos del Servicio de Administración Tributaria.**

Mediante la garantía de legalidad, consagrada en el artículo 16 constitucional, se protege a todo el sistema de derecho objetivo, se puede decir que desde la misma constitución hasta el reglamento más minucioso que existe en México, es decir que es la mayor protección que imparte a cualquier gobernado dentro de nuestro orden jurídico constitucional.

Por lo que esta garantía es la que condiciona todo acto de molestia en los términos que se contienen para la expresión, fundamentación y motivación del procedimiento.

La causa legal del procedimiento se refiere al acto o a la serie de actos que provocan la molestia en cualquiera de los bienes protegidos, por el artículo 16 constitucional, realizados por autoridades competentes, debiendo contener dichos actos no solo una causa, sino además, esa causa debe ser legal, debe estar fundado y motivado en una ley en su aspecto material.

El SAT al emitir y ejecutar actos, que causan al contribuyente una molestia en los bienes jurídicos a que se refiere el artículo constitucional en mención, deben de fundamentarlo en la Ley del Servicio de Administración Tributaria, reglamento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Ley Fiscal con la finalidad de no contravenir el principio de legalidad, que consiste en que las autoridades solo pueden hacer lo que la ley les permite, principio que ha sido acogido por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La exigencia de fundamentar todo acto de molestia, impone a las autoridades del Servicio de Administración Tributaria las siguientes obligaciones:

- A) Las Autoridades del Servicio de Administración Tributaria deben de estar investidas con facultades expresamente consignadas, en el Reglamento interior de la secretaria de Hacienda y Crédito público, al momento de emitir o ejecutar cualquier acto de molestia.
- B) Que el reglamento SHCP prevea el acto de molestia.
- C) Que el sentido y alcance de dicho acto se ajuste a las disposiciones fiscales y a la ley del Servicio Administrativo que lo rigen.

- D) Que el citado acto contenga debidamente, mediante un mandamiento escrito, en cuyo texto se expresen los artículos específicos que lo apoyan.

El requisito de Fundamentación que exige el artículo 16 constitucional, impone la obligación a las autoridades del Servicio de Administración Tributaria de fundar y motivar expresamente sus actos o resoluciones.

Por lo que dicha obligación implica la necesaria adecuación entre la norma general fundatoria del acto de molestia y el caso específico en que va operar o surtir sus efectos. Sin dicha adecuación se violaría, por ende el artículo 16 constitucional.

Es entonces, que cuando las autoridades del SAT pretendan motivar un acto de molestia, deben de expresar debidamente sus motivos, hechos o circunstancias y modalidades de tiempo, modo y lugar de dicho acto, para que este se encuentre dentro de los supuestos previstos por la ley respectiva.

### **3.7.6.- Garantía de Mandamiento Escrito en Materia del SAT.**

Se refiere a la forma en que debe revestir el acto de molestia, el cual se traduce a un mandamiento u orden escrito, y es con esta garantía formal que nos percatamos de la obligación que tienen todos los funcionarios, en este caso, los que integran la estructura orgánica del SAT, incluyendo a los subalternos, quienes deben de actuar con base en orden escrita expedida por el superior jerárquico, por lo que si no cumplen con dicho requisito son violatorios del mismo precepto.



Para que se satisfaga la garantía formal del mandamiento escrito en materia administrativa, es necesario que cumplan con los siguientes requisitos:

- A) Todo acto que realice o ejecute la autoridad del SAT, en cualquiera de los bienes mencionados en el artículo 16 constitucional, debe revestir la forma escrita.
- B) El mandamiento escrito que contenga el acto de molestia, se le debe de comunicar o dar a conocer al contribuyente afectado.
- C) El conocimiento al afectado, pueden ser anteriores o simultáneos a la ejecución del acto de molestia, con el objeto de que el contribuyente se entere de la fundamentación y motivación legal del hecho autoritario, así como de la autoridad de quien provenga.
- D) La orden o mandamiento escrito deben contener siempre la firma autentica del funcionario publico que la expidió.

### **3.7.7.- Las Visitas Domiciliarias en Materia Administrativa.**

El noveno párrafo del artículo 16 constitucional es el fundamento de la procedencia constitucional de las visitas domiciliarias, que dispone:

**“la autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitario y de policía y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones**

**fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos”.**<sup>43</sup>

Se puede decir que las visitas domiciliarias que practican las autoridades administrativas, son consideradas como una excepción a la garantía de mandamiento escrito, en virtud de que estas pueden no estar precedidas por orden judicial alguna o por ningún mandamiento escrito. Esto se debe a que la simple visita o inspección en materia administrativa no produce ninguna acto de molestia o perturbación al visitado, pues su objetivo consiste en establecer si se cumple o no con las leyes fiscales, sin que con ello se cause agravio o perjuicio alguno al contribuyente.

La suprema corte ha establecido criterios jurisprudenciales que especifican cuales son los requisitos constitucionales que debe establecer la visita domiciliaria:

**“De conformidad con el artículo 16 constitucional, las ordenes de visitas domiciliarias expedidas por Autoridad Administrativa, deben satisfacer los siguientes requisitos: 1.-constar en mandamiento escrito; 2.- ser emitidas por autoridad competente; 3.-Expresar el nombre de la persona respecto de la cual se ordena la visita y el lugar que debe inspeccionarse; 4.- El objeto que persiga la visita; 5.- Llenar los requisitos que fijan las leyes de la materia...”.**<sup>44</sup>

Es decir que las actas relativas a las visitas domiciliarias practicadas por las Autoridades de el Servicio de Administración Tributaria(SAT), para que tengan validez y eficacia probatoria en un juicio, deben cubrir el requisito fundamental de satisfacer las exigencias contenidas en el artículo 16 constitucional.

---

<sup>43</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Artículo 16,Noveno párrafo.

<sup>44</sup> BURGOA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa, S.A. P. 624.

## CONCLUSIONES

El Servicio de Administración Tributaria (SAT), tiene la obligación, como autoridad de ajustar sus actos con todos y cada uno de los requisitos, elementos o circunstancias que le impone la constitución en los artículos 14 y 16, en virtud de que en ellos se sustentan las modalidades a que debe de sujetarse el procedimiento administrativo, para así asegurar la protección de la persona ya sea moral o física, contra los actos de autoridades administrativas que violen o pretendan infringir sus garantías individuales. Se desprende del presente estudio las siguientes afirmaciones.

I.- El Servicio de Administración Tributaria (SAT), nace como respuesta a demandas y necesidades que surgen de la propia dinámica económica y social del país, y es creada con el propósito de fortalecer las administraciones tributarias.

II.- La prioridad de el SAT es que la recaudación de impuestos se realice de manera eficaz y eficiente y ante todo en un marco de justicia y equidad contributiva para el país.

III.- El Reglamento del SAT contempla a favor del contribuyente, el Procedimiento Administrativo de investigación y de Audiencia, mediante la interposición del recurso de revocación, cuando sea afectado de cualquier acto de

privación, con el objeto de impugnar dicho acto ante la misma autoridad o ante otra del mismo nivel.

IV.- Es importante señalar que una de las excepciones de la garantía de audiencia Constitucional, en materia tributaria lo es el que antes del acto que fije el impuesto, la autoridad fiscal respectiva no tiene la obligación de escuchar al causante.

V- De igual manera es importante señalar que cuando se trata de contribuciones, la garantía de audiencia que se otorga es siempre posterior a la fijación del impuesto, ya que es cuando existe la posibilidad legal de impugnar, su monto y cobro correspondiente, ante la misma autoridad.

VI.- El procedimiento Administrativo en su aplicación es una medida de fiscalización implementada por las autoridades Hacendarías con el propósito de asegurar la correcta tributación, y es mediante el SAT que se encarga de la determinación y fiscalización de impuestos.

VII.- El Servicio de Administración Tributaria, siendo un órgano Desconcentrado tiene una gran importancia para el país, tanto por sus funciones técnicas como por su labor de fiscalización, ya que México es un país que depende en gran medida de los impuestos, no solo de quien los aporta, sino de quien las determina y fiscaliza.

VIII.- Y en efecto, de acuerdo a las estadísticas de 1990-2005 de la SHCP el ingreso tributario después de 1997 ha ido en aumento desde la creación del SAT, por lo que, se puede decir que su naturaleza de Órgano Desconcentrado ha sido parte fundamental en el desarrollo del país al cumplir con el propósito de fortalecer la administración tributaria.

# ANEXOS

## 1

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la federación y su Gaceta

Tomo: XII, septiembre de 2000

Tesis: P. CXLIII/2000

Página: 44

No. Registro: 191,126

Aislada

Administrativa

SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. SUS CARACTERÍSTICAS LE OTORGAN LA NATURALEZA JURÍDICA DE UN ÓRGANO DESCONCENTRADO DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.

El artículo 31, fracción XI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponden, entre otras facultades, las relativas a la determinación y cobro de las contribuciones, funciones que venía desempeñando desde el treinta y uno de enero de mil novecientos cincuenta y nueve a través de la Subsecretaría de Ingresos, pero mediante decreto publicado en el diario Oficial de la Federación el quince de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, se promulgó la Ley del Servicio de Administración Tributaria, en la que se creó el Servicio de Administración Tributaria, al que le fueron otorgadas las facultades que desempeñaba la Subsecretaría de Ingresos, debiendo considerarse que ese nuevo órgano, tiene en cuanto a su naturaleza, características fundamentales que lo ubican dentro de la desconcentración administrativa. Ello es así, en primer lugar, por que en el artículo 1o. de la Ley que lo creó declara expresamente que el Servicio de Administración Tributaria es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; por otra parte, carece de personalidad jurídica propia, pues ningún precepto le confiere una distinta de la que corresponde a la dependencia centralizada; de igual manera, no goza de independencia para tomar decisiones de propia autoridad, aunque goza de autonomía de gestión y presupuestal para la consecución de su objeto y de autonomía técnica para dictar sus resoluciones, como lo establece el artículo 3o. de la citada ley, de donde se infiere que tiene un catálogo de atribuciones y cierta libertad para ejercerlas, lo que releva a su titular de la necesidad de consultar con su superior la totalidad de sus actos; asimismo, carece de patrimonio propio, ya que no existe declaración formal alguna de que goce de uno distinto del que corresponde a la administración centralizada, siendo por ello irrelevante que se le confiera una suma de recursos que le garantizan la suficiencia presupuestal y financiera para el logro de sus objetivos; por último, la ley le atribuye una esfera de competencia típicamente autoritaria, propia, indudablemente, de la administración centralizada. Por tanto, el Servicio de Administración Tributaria es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sin que sea óbice a lo anterior que algunas de sus características sugieran, por su diseño, los marcos legales comunes a los organismos descentralizados, pues apreciada en su integridad permiten concluir que dada su escasa trascendencia, no alcanza a transformar su naturaleza de órgano desconcentrado.

Amparo en revisión 1310/99. administraciones Inducomer, S.A. de C.V. 5 de Junio de 2000. Unanimidad de 10 votos, Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Gonzalo Arredondo Jiménez.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy cinco de septiembre en curso, aprobó, con el número CXLIII, la tesis aislada que antecede; y determino que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a cinco de septiembre de dos mil.

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Novena Época

No. Registro: 189,286

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la federación y su Gaceta

Tomo: XIV, Julio de 2001

Tesis: VI. 3o.A.29 A

Administrativa

Pagina: 1127

ÓRGANOS DESCONCENTRADOS. SU EXISTENCIA , CONFORME AL ARTICULO 17 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA FEDERAL, DERIVADA DE LO DISPUESTO EN EL ARTICULO 90 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

El artículo 90 constitucional dispone que será la ley orgánica que expídale Congreso la que establezca la forma en que se estructura la administración centralizada, y el numeral 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que para la mas eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados; es decir, es precisamente en seguimiento de los que establece el citado artículo 90 de la Carta Magna, que en la Ley expedida por el Congreso se establece la existencia de los órganos desconcentrados como parte de la Administración Pública centralizada, dependientes de la secretarías de Estado; de ahí que su existencia sea constitucional.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo directo 104/2001. Am Simmtech, S.A de C.V. 19 de abril de 2001. Unanimidad de votos. Poniente: Víctor Antonio Pescador Cano. Secretario: José Guerrero Durán.

## 3

## CUADRO 1

## RESUMEN DE OPERACIONES FINANCIERAS DEL GOBIERNO FEDERAL 1998

(CIFRAS MENSUALES EN MILES DE PESOS)

Concepto	Ene.	Feb.	Mar.	Abr.	May.	Jun.	Jul.	Ago.	Sep.	Oct.	Nov.	Dic.
Ingresos totales	54,875,738	39,643,059	45,558,903	47,281,197	37,121,614	40,097,336	47,391,386	44,533,110	43,168,454	46,140,839	41,934,606	57,429,502
Ingresos tributarios	40,364,302	26,406,867	32,863,097	37,480,768	28,450,387	29,681,028	34,554,943	33,015,413	29,800,431	38,173,832	31,532,902	41,901,233
Ingresos no tributarios	14,511,436	13,236,192	12,695,806	9,800,429	8,671,227	10,416,308	12,836,443	11,517,697	13,368,023	7,967,007	10,401,704	15,528,269
Gastos totales	40,170,648	46,478,224	48,369,354	40,117,904	43,115,975	55,156,576	42,784,979	44,282,608	54,347,426	56,528,528	52,786,233	86,193,411
Gastos corrientes	35,902,308	40,983,126	44,388,005	35,382,938	39,317,519	49,790,292	36,407,863	38,491,336	47,565,793	49,635,021	46,796,601	74,294,936
Gastos de capital	1,486,688	2,730,475	3,129,060	3,579,376	3,714,107	4,804,648	6,323,648	5,784,333	6,781,553	6,893,507	5,989,182	11,898,475
Adefas y estímulos	2,781,652	2,764,623	852,289	1,155,590	84,349	561,636	53,468	6,939	80	0	450	0
Créditos BID-BIRF 1/	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Balance presupuestal	14,705,090	-6,835,165	-2,810,451	7,163,293	-5,994,361	-15,059,240	4,606,407	250,502	-11,178,972	-10,387,689	-10,851,627	-28,763,909
Variación en cuentas ajenas	238,710	1,402,965	-5,890,649	4,085,407	2,281,361	101,536	-385,003	-715,702	-6,878,828	7,622,889	796,627	-4,802,891
Balance monetario	14,943,800	-5,432,200	-8,701,100	11,248,700	-3,713,000	-14,957,704	4,221,404	-465,200	-18,057,800	-2,764,800	-10,055,000	-33,566,800

1/ Gasto no presupuestal integrado únicamente en 1986.

FUENTE: Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública.



## 4

## CUADRO 2

## RESUMEN DE OPERACIONES FINANCIERAS DEL GOBIERNO FEDERAL 1995

(CIFRAS MENSUALES EN MILES DE NUEVOS PESOS)

Concepto	Ene.	Feb.	Mar.	Abr.	May.	Jun.	Jul.	Ago.	Sep.	Oct.	Nov.	Dic.
Ingresos totales	21,221,110	16,228,688	18,530,611	25,015,468	25,976,782	22,027,934	24,142,123	21,907,928	19,557,704	23,016,158	21,936,962	40,582,916
Ingresos tributarios	15,957,296	11,487,499	12,859,444	14,870,995	14,205,842	13,981,260	14,823,943	13,944,091	12,706,920	14,846,573	14,856,507	15,765,298
Ingresos no tributarios	5,263,814	4,741,189	5,671,167	10,144,473	11,770,940	8,046,674	9,318,180	7,963,837	6,850,784	8,169,585	7,080,455	24,817,618
Gastos totales	16,657,004	15,491,806	21,076,612	19,779,045	21,405,590	26,814,208	25,225,969	20,258,739	22,669,815	26,561,934	24,937,341	52,158,831
Gastos corrientes	14,264,468	14,395,639	19,443,418	17,923,875	18,678,952	23,946,332	22,033,137	17,373,725	17,495,746	23,590,722	21,773,824	45,317,132
Gastos de capital	385,578	860,498	1,264,621	1,424,794	2,386,541	2,809,841	3,112,686	2,827,466	5,142,823	2,964,182	3,158,261	6,837,092
Adefas y estímulos	2,006,958	235,669	368,573	430,376	340,097	58,035	80,146	57,548	31,246	7,030	5,256	4,607
Créditos BID-BIRF 1/	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Balance presupuestal	4,564,106	736,882	-2,546,001	5,236,423	4,571,192	-4,786,274	-1,083,846	1,649,189	-3,112,111	-3,545,776	-3,000,379	-11,575,915
Variación en cuentas ajenas	668,894	-1,111,582	-3,930,599	839,877	-175,792	-2,246,226	2,037,346	3,180,411	2,872,811	1,197,176	-1,660,921	-3,560,185
Balance monetario	5,233,000	-374,700	-6,476,600	6,076,300	4,395,400	-7,032,500	953,500	4,829,600	-239,300	-2,348,600	-4,661,300	-15,136,100

1/ Gasto no presupuestal integrado únicamente en 1986.

FUENTE: Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública.

## 5

## CUADRO 3

## RESUMEN DE OPERACIONES FINANCIERAS DEL GOBIERNO FEDERAL 1990

(CIFRAS MENSUALES EN MILLONES DE PESOS)

Concepto	Ene.	Feb.	Mar.	Abr.	May.	Jun.	Jul.	Ago.	Sep.	Oct.	Nov.	Dic.
Ingresos totales	10,861,711	8,522,032	8,296,806	9,702,308	8,834,236	9,404,879	9,352,888	9,737,233	9,783,194	10,367,320	10,695,022	12,152,654
Ingresos tributarios	7,603,634	5,555,963	5,649,119	6,585,684	5,789,959	6,195,179	6,570,232	7,022,997	6,465,816	6,714,534	7,099,088	7,998,855
Ingresos no tributarios	3,258,077	2,966,069	2,647,687	3,116,624	3,044,277	3,209,700	2,782,656	2,714,236	3,317,378	3,652,786	3,595,934	4,153,799
Gastos totales	10,783,291	10,900,275	12,789,660	10,337,111	11,920,990	10,153,807	11,663,592	10,069,551	9,444,100	13,478,269	10,540,683	14,851,719
Gastos corrientes	9,164,938	9,994,045	11,644,758	9,313,529	10,570,630	8,714,546	10,345,435	8,199,499	8,187,751	11,991,810	8,848,739	10,904,958
Gastos de capital	447,444	638,588	853,139	855,847	1,197,614	1,375,603	1,236,636	1,735,728	1,183,673	1,450,800	1,653,507	3,887,996
Adefas y estímulos	1,170,909	267,642	291,763	167,735	152,746	63,658	81,521	134,324	72,676	35,659	38,437	58,765
Créditos BID-BIRF 1/	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Balance presupuestal	78,420	-2,378,243	-4,492,854	-634,803	-3,086,754	-748,928	-2,310,704	-332,318	339,094	-3,110,949	154,339	-2,699,065
Variación en cuentas ajenas	-460,607	373,384	30,166	293,233	522,073	-278,188	64,642	119,294	281,406	-24,151	-89,039	-1,045,035
Balance monetario	-382,187	-2,004,859	-4,462,688	-341,570	-2,564,681	-1,027,116	-2,246,062	-213,024	620,500	-3,135,100	65,300	-3,744,100

1/ Gasto no presupuestal integrado únicamente en 1986.

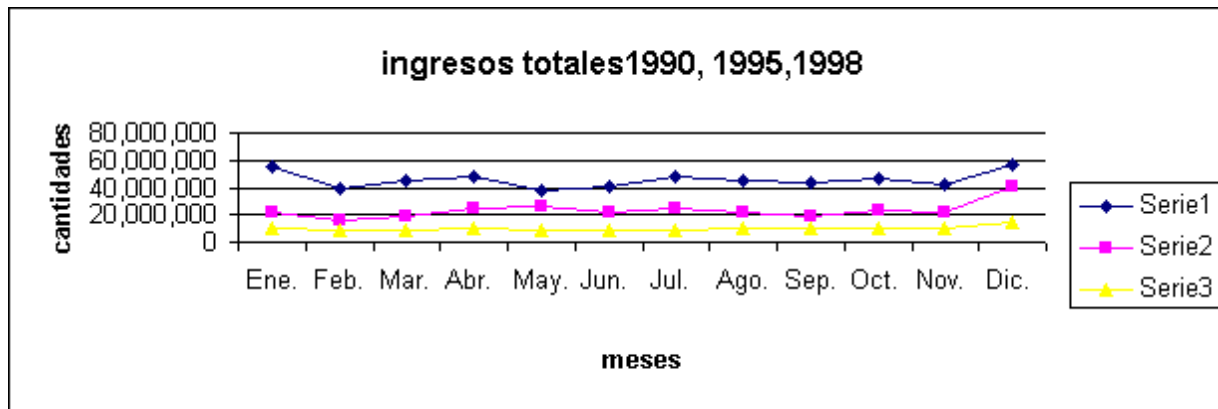
FUENTE: Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública.

6

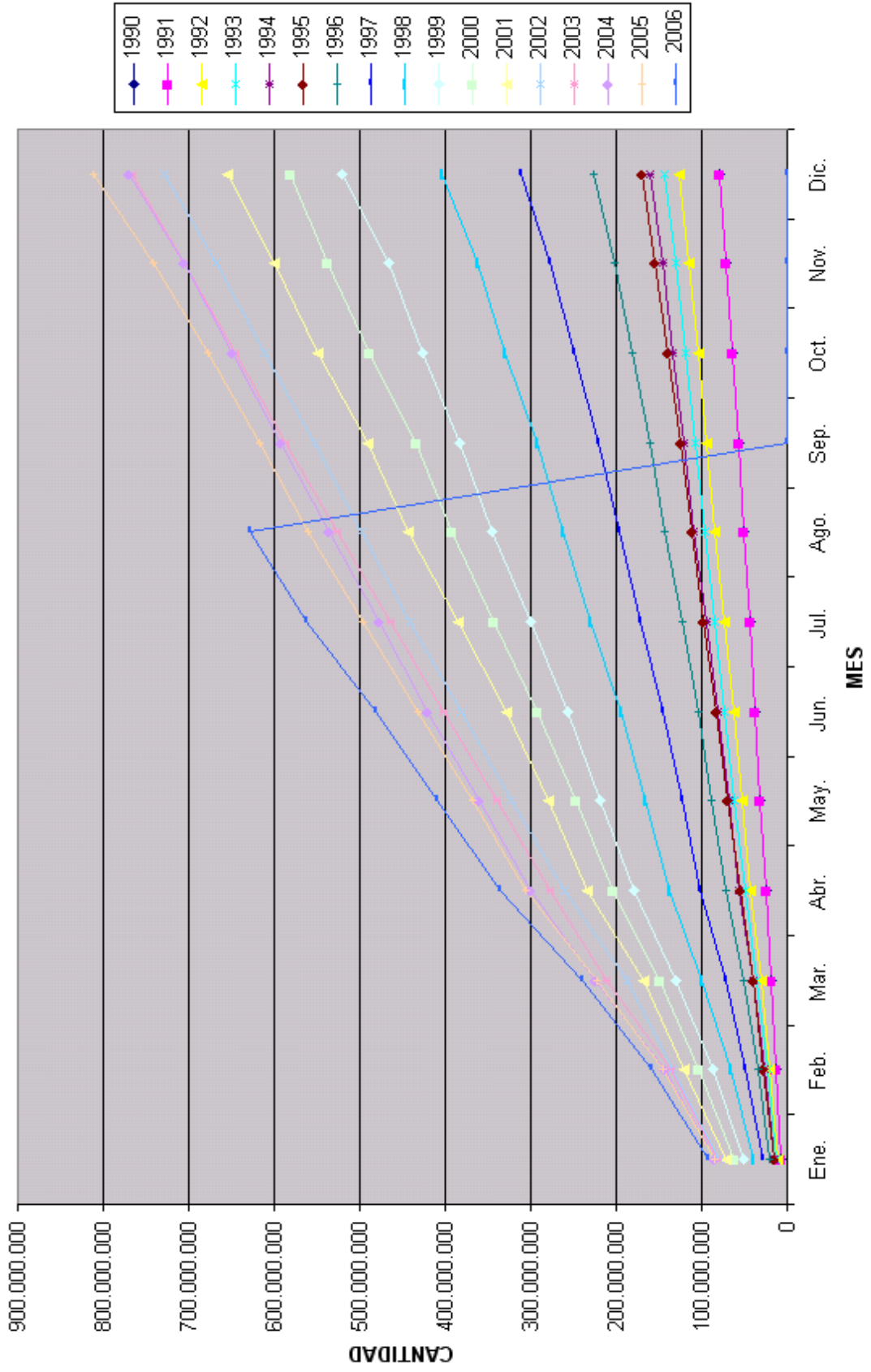
CUADRO 4

INGRESOS TOTALES DEL PAIS DE LOS AÑOS 1990, 1995, 1998

Concepto	Ene.	Feb.	Mar.	Abr.	May.	Jun.	Jul.	Ago.	Sep.	Oct.	Nov.	Dic.	año
Ingresos totales	54,875,738	39,643,059	45,558,903	47,281,197	37,121,614	40,097,336	47,391,386	44,533,110	43,168,454	46,140,839	41,934,606	57,429,502	1,998
	21,221,110	16,228,688	18,530,611	25,015,468	25,976,782	22,027,934	24,142,123	21,907,928	19,557,704	23,016,158	21,936,962	40,582,916	1,995
	10,861,711	8,522,032	8,296,806	9,702,308	8,834,236	9,404,879	9,352,888	9,737,233	9,783,194	10,367,320	10,695,022	15,152,654	1,990



# DIFERENCIA



## BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA Romero, Miguel, Segundo Curso de Derecho Administrativo, Editorial porrua, México 1993.

ARRIOJA Vizcaíno, Adolfo, Derecho Fiscal. Editorial Themis, México 1982.

BURGOA Origuela , Ignacio, las Garantías Individuales, Editorial Porrúa, México 1989.

CARRASCO Iriarte, Hugo, Derecho Fiscal Constitucional. Colección Textos Jurídicos Universitarios, México 1997.

MARGAIN Manautou, Emilio, Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. Editorial Porrúa, México 2003.

FERNANDEZ Martínez, Refugio de Jesús, Derecho Fiscal. Editorial Mccraw-Hil, México 1998.

GARCIA Maynes, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, México 1989.

QUINTANA Valtierra, Jesús, Derecho Tributario Mexicano. Editorial Trillas, México  
1999.

RAMÍREZ Fonseca, Francisco, Manual de Derecho Constitucional. Editorial PAC,  
México 1988.

RODRÍGUEZ Lobato, Raúl, Derecho fiscal, Editorial Harla, México 1992.

SÁNCHEZ Piña, José de Jesús, Auto estudio de la Ley de el SAT, Editorial PAC,  
México 1996.

SERRA Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1992.

## LEGISLACIÓN.

- ❖ Constitución política de México.
- ❖ Agenda Fiscal.
- ❖ Ley del SAT.
- ❖ Reglamento del SAT.
- ❖ Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- ❖ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.