

363
25



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN**

**ANALISIS DE LOS REQUISITOS LEGALES QUE DEBE
CONTENER LA ORDEN DE VISITA DOMICILIARIA
EMITIDA POR LA SECRETARIA DE HACIENDA
Y CREDITO PUBLICO.**

**MEMORIA DEL DESEMPEÑO
P R O F E S I O N A L
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
EUSTASIO SUAREZ PEÑA**

ASESOR: LIC. ROBERTO ROSALES BARRIENTOS



**ACATLAN, EDO. DE MEXICO
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

1997



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS.

A DIOS, GRACIAS:

**POR HABERME DADO LA OPORTUNIDAD DE CONOCER
LO MARAVILLOSO QUE ES LA VIDA; POR OTORGARME
LA FUERZA Y EL CONOCIMIENTO NECESARIO PARA
CONCLUIR UNA DE LAS METAS DE MI VIDA.**

A MIS PADRES:

HERMELINDA Y EUSTASIO; A QUIENES DEBO LA VIDA Y GRAN PARTE DE MI FORMACION COMO PERSONA; QUIENES SIEMPRE ME ENSEÑARON A VIVIR CON HONESTIDAD Y TRABAJO, A ESFORZARME DIA CON DIA PARA SER MEJOR Y FELIZ.

¡ MIL GRACIAS PAPA Y MAMA POR TODO LO QUE ME HAN BRINDADO!

¡LOS QUIERO Y ADMIRO!

A MIS HERMANOS:

**LILIA, ISAAC, GERARDO Y YOLANDA: POR SU VALIOSO
Y DESINTERESADO APOYO MORAL DURANTE LA
REALIZACION DE MIS ESTUDIOS, INCENTIVANDOME A
SER UNA PERSONA UTIL A LA FAMILIA Y A LA
SOCIEDAD.**

¡CON CARINO Y RESPETO!

A MI ESPOSA YOLANDA:

**POR COMPARTIR A MI LADO LOS BUENOS Y MALOS
MOMENTOS; POR SER MI COMPAÑERA Y HABER
TRAIDO AL MUNDO A NUESTRO NIÑO DIEGO YA QUE
JUNTOS SON LO QUE ME IMPULSA A SEGUIR SIEMPRE
A DELANTE.**

¡ CON TODO MI AMOR !

**A TODOS MIS AMIGOS Y PERSONAS QUE DIRECTA O
INDIRECTAMENTE COLABORARON CONMIGO Y ME
AYUDARON A LA REALIZACION DE ESTE TRABAJO
TERMINAL.**

¡ GRACIAS !

A LA ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ACATLAN:

**POR HABERME DADO LA OPORTUNIDAD DE ESTAR PRESENTE
EN SUS AULAS, EN DONDE SE RESPIRA SABIDURIA Y
TRANQUILIDAD.**

¡ CON CARINO !

A LOS PROFESORES DE MI QUERIDA ESCUELA:

**POR SU ENTUSIASMO Y EMPEÑO EN ENCAUZAR A SUS
ALUMNOS POR EL CAMINO DEL ESTUDIO DE LAS LEYES,
PARA QUE SU APLICACION EN EL AMBITO PROFESIONAL SEA
CONFORME A DERECHO Y JUSTICIA.**

¡ CON RESPETO Y CARINO !

A LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO:

**DEPENDENCIA DEL EJECUTIVO FEDERAL QUE ME HA
BRINDADO LA OPORTUNIDAD DE DESEMPEÑARME EN EL
AMBITO PROFESIONAL.**

¡ CON CARINO !

**A LOS SEÑORES LICENCIADOS ROBERTO ROSALES BARRIENTOS Y
EDUARDO BECERRIL VEGA:**

**CATEDRATICOS DE LA ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS
PROFESIONALES ACATLAN, QUIENES CONSTANTEMENTE ME
OPROYARON METODOLÓGICAMENTE Y MORALMENTE PARA
LA REALIZACION DEL PRESENTE.**

¡ CON RESPETO Y ADMIRACION !

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

"ACATLAN"

**ANALISIS DE LOS REQUISITOS LEGALES QUE DEBE
CONTENER LA ORDEN DE VISITA DOMICILIARIA
EMITIDA POR LA SECRETARIA DE HACIENDA
Y CREDITO PUBLICO.**

**MEMORIA DEL DESEMPEÑO PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO
EN DERECHO
PRESENTA:**

EUSTASIO SUAREZ PEÑA

ASESOR: LIC. ROBERTO ROSALES BARRIENTOS

Acatlán, Edo. de México.

1997

INDICE

| | <u>PAGINA</u> |
|--------------------|---------------|
| INTRODUCCION _____ | 1 |
| OBJETIVO _____ | 5 |
| PROBLEMATICA _____ | 6 |

CAPITULO PRIMERO.

ANTECEDENTES.

| | |
|--|----|
| 1.-DEFINICION DE HACIENDA PUBLICA Y FISCO _____ | 8 |
| 2.-EVOLUCION DE LAS AUTORIDADES FISCALES EN MEXICO _____ | 11 |
| a) En la época de los Aztecas _____ | 11 |
| b) En la época de la Colonia _____ | 13 |
| c) En la época independiente _____ | 15 |

CAPITULO SEGUNDO.

LAS VISITAS DOMICILIARIAS

| | |
|--|----|
| 1.-ANTECEDENTES DE LAS VISITAS DOMICILIARIAS _____ | 21 |
| 2.-DIVERSOS CONCEPTOS DE VISITA DOMICILIARIA _____ | 28 |

CAPITULO TERCERO.

FUNDAMENTOS LEGALES DE LOS CATEOS Y LAS VISITAS DOMICILIARIAS.

| | <u>PAGINA</u> |
|--|---------------|
| 1. LA SEGURIDAD JURIDICA TUTELADA EN EL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL _____ | 31 |
| 2. LOS CATEOS. FUNDAMENTACION Y CONCEPTO _____ | 34 |
| 3. LOS REQUISITOS LEGALES EXIGIDOS PARA LOS CATEOS APLICADOS A LAS VISITAS DOMICILIARIAS _____ | 36 |
| 4. LAS VISITAS DOMICILIARIAS EN EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION _____ | 40 |

CAPITULO CUARTO.

REQUISITOS QUE DEBE CONTENER LA ORDEN DE VISITA DOMICILIARIA

| | |
|---|----|
| 1. LA ORDEN DE VISITA DEBE CONSTAR POR ESCRITO _____ | 47 |
| 2. DEBE SER EMITIDA POR AUTORIDAD COMPETENTE _____ | 50 |
| 3. SE DEBE SEÑALAR LA PERSONA FISICA O MORAL A LA QUE VA DIRIGIDA O LA PERSONA CON LA QUE DEBA ENTENDERSE LA DILIGENCIA _____ | 63 |
| 4. LA ESPECIFICACION O SEÑALAMIENTO DEL DOMICILIO DONDE SE LLEVARA A CABO LA VISITA _____ | 68 |
| 5. SE DEBERA ESTABLECER EL OBJETO PRECISO DE LA VISITA DOMICILIARIA _____ | 73 |

PAGINA

| | |
|---|-----------|
| 6. LA ORDEN TENDRA QUE ESTAR DEBIDAMENTE FUNDADA Y MOTIVADA ----- | 78 |
| 7. SE SEÑALARA AL PERSONAL AUTORIZADO PARA LLEVAR A CABO LA DILIGENCIA ----- | 86 |
| 8. LA ORDEN DEBE CONTENER LA FIRMA AUTOGRAFA DEL FUNCIONARIO FACULTADO PARA EMITIRLA ----- | 89 |
| 9. LA NOTIFICACION Y ENTREGA DE LA ORDEN DE VISITA ----- | 94 |

CAPITULO QUINTO.

ESQUEMA DE LA ORDEN DE VISITA DOMICILIARIA

| | |
|---|-------------|
| 1. FORMATO QUE SE PROPONE PARA LA ORDEN DE VISITA DOMICILIARIA ----- | 98 |
| CONCLUSIONES ----- | 102 |
| BIBLIOGRAFIA ----- | 105 |
| LEGISLACION ----- | 107 |
| JURISPRUDENCIA ----- | 107. |

INTRODUCCION

Es incuestionable que la capacidad reflexiva, crítica y creativa se manifiesta en la elaboración de un trabajo que en este caso se denomina "*memoria del desempeño profesional*" que indudablemente implica utilizar los conocimientos adquiridos en la universidad en la solución de la problemática que se plantea en una relación laboral, cuyo desarrollo o desenvolvimiento a lo largo de cierto periodo requiere de una crítica la cual desemboca en la realización de esta memoria, la cual es resultado en el caso del que escribe, del trabajo y reflexión de cinco años en la Administración Local de Auditoría Fiscal de Naucalpan, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Es justamente a partir de la valoración de esos dos momentos y particularmente el laboral, que tome la decisión de elaborar el presente trabajo terminal, mediante esta alternativa de Memoria del Desempeño Profesional que es una opción reciente para los egresados de la ENEP ACLATAN; opción que me parece apropiada toda vez que nos permite mostrar nuestros conocimientos sobre el tema, pero especialmente, plasmar nuestra experiencia laboral sobre el mismo, experiencia adquirida gracias a la oportunidad brindada por las Instituciones Gubernamentales quienes junto con la U.N.A.M. han forjado nuestro presente en el ámbito profesional, y aún más, nos dan ahora la oportunidad de obtener el Título Profesional.

La contribución para el gasto público es una obligación de los mexicanos consagrada en la fracción IV del artículo 31 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y el Estado, para realizar su función de garantizar un clima de paz, seguridad y justicia para sus gobernados, requiere de ésta obligación de sus miembros de contribuir para las necesidades financieras que permitan su subsistencia y así contar con los recursos materiales para instrumentar una organización que permita garantizar esa paz, esa seguridad y la impartición de justicia.

La función fiscalizadora que se ejerce en nuestro país, por la Hacienda Pública se encuentra sujeta a limitaciones establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el Código Fiscal de la Federación, en un intento de regular la actuación de las instituciones que tienen a su cargo la fiscalización y recaudación de las contribuciones fiscales.

En este orden de ideas, las autoridades fiscales a fin de comprobar que los contribuyentes, los responsables solidarios o los terceros con ellos relacionados han cumplido con las disposiciones fiscales cuenta con diversas facultades de comprobación, entre las que se encuentra la de realizar visitas domiciliarias.

Con base en lo anterior se puede señalar que en el fundamento Constitucional de las visitas domiciliarias contenido en el artículo 16 de la Constitución Política se tutelan diversas garantías a favor del individuo, entre ellas el principio de libertad, en cuanto que tutela y protege la intimidad de la vida privada de los individuos,

salvaguardando su domicilio, bienes y documentos; es también un claro ejemplo del principio de seguridad jurídica, en tanto que determina las condiciones en las cuales será lícita la actuación de los órganos del gobierno, en sus distintas competencias y en forma específica, respecto de las autoridades fiscales, para introducirse en el ejercicio de sus facultades en la intimidad del domicilio de una persona. Pero esta excepción al principio de inviolabilidad del domicilio no significa, desde luego, que la garantía deje de ser fundamental, ya que debe ser justamente practicada en beneficio de la comunidad, en razón de una circunstancia de necesidad pública por la que el Estado se ve obligado a molestar al particular con el fin de dar cumplimiento al contrato social que le da origen y razón de ser; ya que en caso contrario es fácil de comprender que el sostenimiento de las instituciones y de los servicios públicos sería prácticamente imposible si el fisco no estuviera en aptitud de verificar el concreto surgimiento de la obligación tributaria, así como el cumplimiento oportuno y exacto de las prestaciones pecuniarias correspondientes, ya que de no ser así, el perjuicio que se causaría al Estado al no estar en posibilidad de determinar el incumplimiento, acarrearía perjuicios a la nación, que trascendería muy posiblemente del aspecto económico al social, creándose una situación caótica de difícil solución.

En efecto, es fácil visualizar el caos que privaría si el contribuyente decide, por motu proprio y sin ulterior comprobación de la administración tributaria, si ha nacido a su cargo determinada obligación para con el fisco y la cuantía de ésta.

Por tal motivo, en la presente memoria planteó la problemática que existe, cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de sus unidades administrativas competentes para tal efecto, emite una orden de visita domiciliaria sin

cumplir con los requisitos establecidos en los ordenamientos legales que rigen esta materia, que son nuestra Constitución y el Código Fiscal de la Federación.

Es importante subrayar que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe de restringir su actuación fiscalizadora a lo que las leyes establecen y le facultan, tratando de cumplir en lo máximo con los requisitos que para la emisión de las ordenes de visita domiciliaria le exigen los citados ordenamientos legales, por lo que en el presente trabajo se hace un análisis de cada uno de estos requisitos legales que son trascendentales para poder dar así al contribuyente señalado en la orden, la seguridad jurídica que le brinda nuestra Constitución dentro de su parte orgánica, es decir, en las garantías individuales consagradas en ella.

Por lo anterior, esta memoria esta estructurada en forma tal, que se van analizando los ordenamientos o preceptos legales que rigen las visitas domiciliarias y aquellos en los que se establecen las facultades de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público para realizarlas; Asimismo se realiza un análisis de cada uno de los requisitos que establece la Constitución y el Código Fiscal de la Federación para la emisión de las ordenes de visita.

OBJETIVO:

Analizar los preceptos constitucionales y del Código Fiscal de la Federación que señalan los requisitos que debe contener la orden de visita, así como los criterios que ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Fiscal de la Federación, lo cual nos permite proponer en este trabajo de investigación terminal los criterios a los que se debe ajustar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al emitir la orden de visita domiciliaria y de esta forma cumplir con los principios constitucionales establecidos en el artículo 16 constitucional.

PROBLEMATICA:

Que en la práctica se ha observado que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al emitir una orden de visita domiciliaria, generalmente utiliza un "machote" o formato previamente establecido o autorizado por normatividad interna que contiene la orden de visita domiciliaria; sin embargo se estima que no cumple con todos los requisitos legales que debe contener de conformidad con lo establecido en el artículo 16 Constitucional, 38, 42 fracción III y 43 del Código Fiscal de la Federación.

Por lo anterior, la citada autoridad aunque realice correctamente todos los actos o pasos de la visita domiciliaria, pero si incurrió en vicios en la emisión de la orden de visita, la visita misma va a estar constitucionalmente viciada, así como todos los frutos de esta visita, lo que ocasiona o es motivo para que el contribuyente interponga algún medio de defensa en contra de la liquidación de impuestos respectiva, argumentando que la orden de visita y la visita misma resultan ilegales por no ajustarse a los artículos 16 constitucional, 38, 42 fracción III y 43 del Código Fiscal de la Federación.

CAPITULO PRIMERO.

**DEFINICION DE HACIENDA PUBLICA Y FISCO; Y LA
EVOLUCION DE LAS AUTORIDADES HACENDARIAS EN
MEXICO.**

HACIENDA PÚBLICA. La definición etimológica del término Hacienda, tiene diversas acepciones; así para el Mtro. *De la Garza*, refiriéndose a *Rosy* señala que: "la voz hacienda tiene su origen en el verbo latino "facera", que significa "cámara del tesoro", por lo que cuando a la misma se le aumenta el adjetivo de pública, se debe entender: "la generalidad de ingresos y egresos que reciben los entes públicos de un Estado."¹

Por otra parte acerca de la palabra Hacienda, el Mtro. *Serra Rojas* afirma que viene de la palabra latina "facienda", lo que ha de hacerse y del verbo "facera", hacer.²

A su vez, *Rafael de Pina* nos dice que el término Hacienda, en forma general significa "patrimonio", pero que la Hacienda Pública es el "conjunto de bienes pertenecientes al Estado" y la "organización oficial establecida para la administración de estos bienes".³

El Lic. *Gregorio Sánchez León*, citando la opinión de *Roberto Aguilar y Caballero* señala que la Hacienda Pública se encuentra constituida por: "Las propiedades del Estado en su conjunto, las que reciben el nombre de Hacienda Pública,

¹ De la Garza Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. Editorial Porrúa 9a. Edición. México, 1979. página 69.

² Serra Rojas Andres. Derecho Administrativo Tomo II. Editorial Porrúa 6a. Edición. México, 1974. página 59.

³ De Pina Vera Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa. 21a. Edición. México, 1995. página 306.

concepto que comprende todos los bienes y recursos económicos de carácter público, así como las deudas y compromisos económicos a cargo del poder público”⁴.

Para *Briseño Sierra* la Hacienda Pública es “ una parte de la economía, cuya misión estriba en observar, describir y exponer de manera sistemática las instituciones y medidas de carácter financiero, debiendo investigar las causas de sus fenómenos y procurar descubrir sus conexiones.”⁵

El doctor *Ernesto Flores Zavala* nos da la siguiente definición de Hacienda Pública: “Por Hacienda Pública debemos entender el conjunto de bienes que una entidad pública (Federación, Entidades federativas, Municipios) posee, en un momento dado para la realización de sus atribuciones, así como de las deudas que son a su cargo por el mismo motivo”⁶.

EL FISCO. La real Academia de la Lengua Española, ha definido al fisco como: “(Del lat.fiscus.) m. Erario, tesoro público”⁷. Por su parte el Lic. *Sergio Eco. de la Garza*, señala que: “El origen de la palabra Fisco se encuentra en el vocablo latino fiscus, que se utilizaba entre los romanos para llamar al tesoro del soberano en contraposición con el erario, que era el tesoro del Estado; posteriormente se hizo

⁴ Sánchez León Gregorio. Derecho Fiscal Mexicano. Editorial Cardenas Editor y Distribuidor. Sa. Edición. México, 1991. página 24.

⁵ Briseño Sierra Humberto. Derecho Procesal Fiscal. Editorial Miguel Angel Porrúa. México, 1980. página 20.

⁶ Flores Zavala Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. Editorial Porrúa. Sa. Edición. México, 1976. página 19.

⁷ Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. Editorial Espasa-Calpe. S.A.. Madrid, 1978. página 621.

extensivo el vocablo fisco para comprender el tesoro del Estado también, cuando los príncipes llegaron a tener disposición del tesoro público.⁸

Por otra parte *Ramírez Moreno*, citado por el *Lic. Gregorio Sánchez León*, nos dice que: "La voz latina FISCO se deriva de FISCUS con el que inicialmente se conoció la cesta que servía de recipiente en la recolección de los higos, la cual utilizaban los recaudadores para recolectar el tributum. De ahí que todo tipo de ingresos que se recibían en el fisco, tenía el carácter de ingreso fiscal".⁹

Para entender la diferencia existente entre lo que significa la Hacienda pública y el Fisco, resulta apropiado citar lo señalado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, citado por el Mtro. *Sergio Fco. de la Garza* en su obra, quien señala: "lo perteneciente al Fisco y Fisco significa, entre otras cosas, la parte de la Hacienda Pública que se forma con las contribuciones, impuestos y derechos, siendo autoridades fiscales las que intervienen en la cuestión por mandato legal, dándose el caso de que haya autoridades hacendarias que no son autoridades fiscales, pues aún cuando tengan la facultad de resolución en materia de hacienda, carecen de esa actividad en la cuestión, que es la característica de las autoridades fiscales, viniendo a ser el carácter de la autoridad hacendaria el género de la autoridad fiscal que es la especie".¹⁰

⁸ De la Garza Sergio Francisco. *Derecho Financiero Mexicano*. Editorial Porrúa. 9a. Edición. México, 1979. página 69.

⁹ Sánchez León Gregorio. *Derecho Fiscal Mexicano*. Editorial Cardenas Editor y Distribuidor. 8a. Edición. México, 1991. página 55.

¹⁰ De la Garza Sergio Francisco. *Derecho Fiscal Mexicano*. Editorial Porrúa. 9a. Edición. México, 1979. página 69.

2.EVOLUCION DE LAS AUTORIDADES HACENDARIAS EN MEXICO.

a) En la época de los Aztecas.

El conocimiento que se tiene sobre la organización política y social que existía en la Mesoamérica antes de la llegada de los españoles, es confusa y limitada en muchos aspectos, debido principalmente a la destrucción de las obras de literatura y en general de las representaciones culturales precortesianas por parte de los conquistadores, siendo poco lo que se sabe sobre culturas anteriores a la mexicana o azteca, la cual se estableció en la mayor parte de nuestro país mediante la conquista de pueblos autóctonos y tuvo su centro político en lo que es hoy la Ciudad de México.

La organización de los aztecas en materia tributaria, se divide en tres grandes grupos:

- 1.- los que debían cubrir los pueblos sometidos.
- 2.- los que debían pagar los mismos mexicanos.
- 3.- los que debían pagar los pueblos no incorporados.

Las épocas señaladas para el pago de los tributos variaba según fuese su naturaleza, que podía ser en especie o en servicios personales a favor del conquistador.

La función recaudadora para los mexicanos se encontraba a cargo de cada calpulli, es decir agrupación que tenía el mismo oficio, quien por conducto del Tecuhtli

o recaudador del calpulli, reunía el tributo que correspondía a la comunidad, en cantidad y calidad previamente determinada, que consistían en su mayor parte en productos locales, ya que la moneda no se conocía, no obstante de utilizarse como medio de cambio habitual en las grandes operaciones, el oro y el cacao; este recaudador concluía entregando lo recaudado al Huey Calpixqui, quien a su vez tenía que presentarlo ante el Cihuacoatl.

Por otra parte los pueblos sometidos tributaban en términos previamente determinados en cantidad y calidad de productos, que incluían en algunas ocasiones inclusive a esclavos para el servicio del soberano, la participación en fiestas o rituales religiosos o para sacrificio a los dioses aztecas; la recaudación se realizaba por conducto del soberano de la provincia o pueblo sometido, quien debía entregarlo al Calpixque o Cacique, quien generalmente era un valiente guerrero que había sido distinguido por su heroísmo, este funcionario hacendario, después de haber recibido los tributos, los entregaba al Cihuacoatl.

Los pueblos no incorporados a ninguno de los Estados que formaban la triple alianza, pero que por algún motivo gozaban de la protección o servicios que proporcionaba el Estado Azteca, debían también de contribuir pagando tributos al Tlanquepan o al Tlayacanque, quien los entregaba al Huey Tlatoani de Tenochtitlan, por ser éste el Estado mas importante de la Alianza, el Huey Tlatoani, después de entregar la parte correspondiente a los demás Estados, enviaba lo relativo al suyo al Cihuacoatl.

Cabe señalar la importancia que tenía el Cihuacoatl, como autoridad dual del Huey Tlatoani, soberano que había sido divinizado por su pueblo y cuyo funcionario principal, lo era el Cihuacoatl, quién no solamente tenía a su cargo la hacienda, sino también representaba al soberano, cuando éste por algún motivo se retiraba de la capital.

La determinación del monto de la contribución, era realizada por el Huey Tlatoani y ejecutada por el Cihuacoatl, quien era asistido por funcionarios o escribas, mismos que determinaban la producción total, y calculaban el porcentaje a favor del conquistador; dicho porcentaje se incrementaba o disminuía conforme a la resistencia que hubiese presentado la región para su dominación, o la que manifestare respecto a su vasallaje. "Se contemplaban excepciones para el pago de impuestos a pobres y ancianos; pero el pobre tenía que trabajar, y el enfermo se le esperaba solamente hasta que se sanase; el incumplimiento al igual que en los casos de deudas entre particulares, convertía al deudor en esclavo del acreedor, en este caso del soberano, quien podía subastarlo o sacrificarlo".¹¹

b) En la época colonial.

La organización hacendaria en la Nueva España, fue mezcla de Instituciones Ibéricas, que se apoyaron en el eficiente y bien organizado sistema de recaudación de los pueblos indígenas, principalmente del azteca, con apoyo en la recopilación de las

¹¹ Confr. López Austin. La Constitución Real de México Tenochtitlan. Editorial SEP. México, 1967. página 210.

Leyes de las Indias, que como señala *Burgos*, constituyo " una verdadera síntesis del derecho hispánico y las costumbres aborígenes.¹²"

Por lo anterior las funciones de los Tlanquepan y Calpixque casi no tuvieron modificaciones, éstos se siguieron encargando de la recaudación de los tributos a cargo de las comunidades autóctonas, mismas que se entregaban a los encomendados o adelantados, figuras hispánicas que aparecieron en México como resultado de la imperiosa necesidad que tenían los españoles de poblar con ibéricos las tierras conquistadas, así como para fomentar la anexión de nuevos territorios, dio como resultado frecuentes quejas por los abusos cometidos por los mismos en las tierras que se les proporcionaban justamente para su protección y conversión a la religión católica; lo anterior originó que se creara la figura de la hacienda, misma que subsistió hasta los primeros años del siglo XX. La actividad hacendaria consistía en que los encomendados, adelantados o hacendarios, enviaban lo recaudado a las capitales de las provincias, donde el gobernador o corregidor las acumulaba para finalmente enviarlas a la Real Hacienda en la Ciudad de México, centro político de la Nueva España, en donde con base en las leyes o acuerdos, se determinaba las partes que correspondían a la metrópoli y a la colonia, distribuyéndose en las funciones que tenía encomendadas el Estado en virtud de su función pública.

El control de la Hacienda Pública lo realizaba la Audiencia mediante la función fiscalizadora en relación a los actos de los primeros, es decir, entre los encomendados.

¹² *Burgos Ignacio. Las garantías Individuales. Editorial Porrúa. 27a. Edición. México. 1995. página 115.*

adelantados o hacendados; el visitador real auditaba a los segundos, o sea, a los gobernantes, corregidores, funcionarios de la Hacienda Real e incluso al Virrey; existía la obligación de llevar registros mismos que se deberían exhibir a la autoridad al primer requerimiento, existiendo penas que iban desde la pérdida de nombramientos, tierras o fortuna, hasta la cárcel o la muerte.

c) En la época independiente.

La evolución de la Hacienda Pública independiente, se inició a partir de su institucionalización, atrayéndose el Estado para sí las funciones de recaudación y fiscalización. Con la división de poderes, la Hacienda Pública quedó definitivamente constituida como un ente estatal, dependiente del Ejecutivo, con la denominación de Intendencia, Ministerio, Despacho o Secretaría, que ha tenido en cada una de las Constituciones vigentes en nuestro país, así al señalar su evolución, es necesario indicar que en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionada en Apatzingan el 22 de octubre de 1814, en sus artículos 175 al 180, señalaba la composición de las intendencias de Hacienda, como a continuación se indica:

"ARTICULO 175. Se creará cerca del Supremo Gobierno y con sujeción inmediata a su autoridad una intendencia general, que administre todas las rentas y fondos nacionales."

"ARTICULO 176. Esta intendencia se compondrá de un fiscal, un asesor letrado, dos ministros y el jefe principal, quien tendrá el nombre de intendente general y además habrá un secretario."

"ARTICULO 177. De las mismas plazas han de componerse las intendencias provisionales, que deberán establecerse con subordinación a la general. Sus jefes se titularán intendentes de provincia."

"ARTICULO 178. Se crearán también tesorerías foráneas, dependientes de las provinciales, según que se juzgaren necesarias para la mejor administración."

"ARTICULO 179. El Supremo Congreso dictará la ordenanza que fije las atribuciones de todos y cada uno de estos empleados, su fuero y prerrogativas y la jurisdicción de los intendentes."

"ARTICULO 180. Así el intendente general como los de provincia, funcionarán por el tiempo de tres años"¹³

¹³ .Conf. Lemoine, Ernesto. Documentos para la Historia de México. Editorial Miguel Ángel Porrúa, Tomo I. México, 1987. página 50-75.

Posteriormente, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, del 4 de octubre de 1824, señalaba a diferencia de la de Apatzingan, en la división de poderes, que existen tres, el legislativo, el ejecutivo y el judicial, al contrario del Supremo Congreso Mexicano de 1822; en esta Constitución de 1824, se señalaban los lineamientos constitucionales de las contribuciones, su determinación por parte del poder legislativo, así como su obligatoriedad, el Organismo Financiero del Estado, es decir, la Hacienda Pública, se constituye como un Despacho del Ejecutivo, por medio de la delegación de facultades, como se desprende de los siguientes artículos de la citada constitución de 1824, que señalan:

"ARTICULO 110. Las contribuciones de presidente

son las que siguen:

1a...

2a...

3a...

4a...

5a...

6a. Nombrar los jefes de las oficinas generales de hacienda."

"ARTICULO 117. Para el despacho de los negocios de gobierno de la república habrá el número de secretarios que establezca el Congreso General por una ley."

ARTICULO 122. Los secretarios de despacho formarán un reglamento para la mejor distribución y giro de los negocios a su cargo, que pasará el gobierno al Congreso para su aprobación.¹⁴

Por otra parte, la Constitución de 1857, siguiendo la teoría de la división de poderes, instituyó la Hacienda como una parte integrante del poder Ejecutivo, al señalar:

"**ARTICULO 86.** Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la federación, habrá el número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que hará la distribución de los negocios que han de estar a cargo de cada secretaria."

Del mismo modo, se continuó como una facultad del titular del Ejecutivo la designación de los empleados de la Hacienda, en los términos del artículo 85 de la citada Constitución, que señalaba:

"**ARTICULO 85.** Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

- I...
- II...
- III...

¹⁴ Conf. Idem. Tomo II. página 131-149.

IV Nombrar con aprobación del Congreso, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y de la armada nacional y los empleados superiores de hacienda. . .¹⁵

Similar conceptualización se utiliza en nuestra actual Constitución Política, que señala en su artículo 90, lo siguiente:

“ ARTICULO 90. 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 entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.”

Así tenemos que a lo largo de la historia se expidieron la ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1947, la del mismo nombre de 1958, hasta llegar a la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 22 de diciembre de 1976, donde se señala en su artículo 26, que para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará entre otras con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

¹⁵ Confr. Idem. páginas 219-233.

C A P I T U L O S E G U N D O .

L A S V I S I T A S D O M I C I L I A R I A S .

I.-ANTECEDENTES DE LAS VISITAS DOMICILIARIAS.

Para las culturas antiguas, el cumplimiento de las obligaciones fiscales, se constreñía a pagar al soberano en la cantidad y calidad determinadas por éste. un tributo en una periodicidad establecida con previdad, el incumplimiento a éstas obligaciones sin una causa que lo justificara plenamente, como lo podía ser una tempestad, sequía, guerra, etc. era castigada, generalmente en forma ejemplar, y al igual que en las deudas civiles, el obligado debía de pagar además del adeudo, otra cantidad por concepto de gastos, y en el caso de que le resultase imposible, debería de ofrecerse a sí mismo y/o a su familia en pago.

También como ya se vio, la recaudación de los impuestos se encontraba a cargo de diversos funcionarios, quiénes debían entregar al soberano los impuestos correspondientes al área a su cargo, a estos funcionarios se les autorizaba realizar el cobro por los medios que estimaren necesarios, circunstancias por las cuales fueron numerosas las quejas en su contra, y ha sido una de las circunstancias por la que en todos los pueblos ha existido siempre el repudio hacia los recaudadores, con grave perjuicio hacia los titulares de las Haciendas Públicas, sin embargo el Estado con el fin de propiciar el correcto cumplimiento de las obligaciones fiscales de sus miembros, así como para desalentar la evasión y el contrabando, se ve en la necesidad de realizar visitas de inspección en los domicilios de sus causantes, sobre todo en aquellos en cuales existe causa para suponer un incumplimiento deliberado de sus obligaciones fiscales; el mecanismo creado por las autoridades fiscales en estos casos lo constituye la visita domiciliaria.

Por lo que se pueden citar como antecedentes de la visita domiciliaria, las visitas practicadas por los ingleses de quienes se dice han practicado las libertades sin haber teorizado sobre ellas, quienes habian desarrollado la convicción profunda del valor del concepto de la inviolabilidad del domicilio, admirablemente compendiada en el aforismo " *la autoridad del rey se detiene ante la puerta del más humilde labriego inglés.*" Sin embargo, como lo señala *Ignacio Burgoa* en su obra, " no faltaron sucesos políticos a través de los cuales el rey cometía verdaderos desmanes en detrimento de sus gobernados, con patente infracción a los derechos consignados normativamente a favor de ellos."¹⁶

No existía, pues, hasta la instauración de este nuevo sistema de cosas, ni en la propia Inglaterra, el sometimiento de los poderes públicos al ordenamiento jurídico. Basta para ello mencionar la existencia en este país de los llamados "*general warrant*", que consistía en un mandamiento de arresto que dejaba en blanco el nombre del ciudadano que había de ser arrestado, y la acción arbitraria de la policía decidía el nombre.

Por otra parte, en Francia se pudo observar durante su etapa pre-constitucional, las "*lettres de cachet*", que consistía en una carta cerrada con el sello real, que exigía el encarcelamiento o destierro de una persona, según *Moranye* : "las letras de cachet era el peor de los abusos sufridos en Francia, un obstáculo para el desarrollo de la ilustración, impidiendo que los hombres conocieran sus derechos, sin tener la oportunidad de reunirse y defenderse, durante siglos enteros han quebrantado el valor y frustrado los esfuerzos de aquellos cuerpos cuyo deber era oponerse a la imposición de

¹⁶ Burgoa Ignacio. *Las Garantías Individuales*. Editorial Porrúa. 27a. Edición. México, 1995, página 186.

tributos ilegales. Tales cartas permitían que se aprisionara a los ciudadanos perpetuamente o durante largos periodos con los pretextos más triviales, por venganza o querellas privadas y sin explicar razones. Se dice que el ministro de Estado las expedía con completa arbitrariedad y que en la mayoría de los casos el rey no se enteraba siquiera. Es más, muchas veces las escribía en blanco, es decir, sin el nombre de la persona contra la cual iban a usarse, dejando que el usuario de la carta pusiera en ella el nombre que quisiera. En la historia del Conde de Montecristo se ven bien los efectos de este sistema. Era fácil que la persona así encarcelada no supiera por qué estaba en la cárcel ni quien la había mandado encarcelar, y muchas veces se olvidaban de ella mientras languidecía en la prisión."¹⁷

En las colonias inglesas del Norte de América, existían los "*Writs de assistance*" que consistían en mandamientos que permitían a cualquier persona que podía conseguir uno de ellos, penetrar en la casa de cualquiera, arrestarla y proceder a su registro.

La instrumentación de este tipo de ordenes, se sabe que derivó de la resistencia de las trece colonias norteamericanas ante las medidas tomadas por Inglaterra para incrementar los ingresos públicos, subiendo los impuestos regulados por las Leyes del Timbre y la Ley del Impuesto del Té, los agentes de la Corona Inglesa, al radicalizar sus métodos emplearon la orden de resistencia, un tipo de autorización que podía ser usado por un agente de derechos de aduana, que podía irrumpir en cualquier domicilio, en búsqueda de evidencia de violación de impuestos, hechos en los cuales las autoridades, posiblemente actuaban con prepotencia y agresividad, circunstancia que se desprende de la petición realizada por los ciudadanos de la ciudad de Boston en el año

¹⁷ Moranje Jean. Las Libertades Públicas. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1981. Página 64.

de 1772, que indicaba: "Nuestras casas y hasta nuestros dormitorios están expuestos a ser registrados, nuestras cajas, cómodas y cofres son forzados, saqueados y despojados por miserables".¹⁴

Respecto a estas ordenes de resistencia, el llenado de las mismas no requería de una decisión imparcial tomada por un funcionario judicial respecto a si había causa probable para proceder al arresto de un hombre o para penetrar en su casa. Su uso dependía del capricho de la persona que estaba en posesión de éstas ordenes.

Hasta el advenimiento del Estado constitucional moderno, en que constituye una de sus características la división de poderes y la garantía de los derechos fundamentales, en el sentido de que estos últimos están investidos de imperio para atribuirles respetabilidad por parte de las autoridades y del Estado mismo, privaba como ya se ha visto la más absoluta inseguridad de las personas y de sus posesiones por la acción arbitraria ejercida por las autoridades, así las Constituciones Políticas de los Estados Modernos, regulan las visitas domiciliarias, estableciendo limitaciones o restricciones a las autoridades, en beneficio de los ciudadanos, como en el caso de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, que en su Cuarta Enmienda declaró, como uno de los reductos de la libertad y propiedad, "El derecho de los habitantes de que sus personas, domicilios, papeles y efectos se hallen a salvo de las pesquisas y aprehensiones arbitrarias, será inviolable, y no se expedirán al efecto mandamientos que no se apoyen en un motivo verosímil, estén corroborados mediante juramento o protesta y describan con particularidad el lugar que deba ser registrado y las personas o cosas que han de ser detenida o embargadas."¹⁵

¹⁴ Dorsey Gray. La Libertad Constitucional y el Derecho. Editorial Limusa. Mexico 1967. página 56.

¹⁵ Burgos Ignacio. Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa. 27a. Edición. Mexico, 1995. página 613.

Ya en nuestra legislación, el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionada en Apatzingan el 22 de octubre de 1814, en sus artículos 32 y 33 señalaba la restricción a las autoridades para realizar visitas de inspección al indicar lo siguiente :

"ARTICULO 32. La casa de cualquier ciudadano es un asilo inviolable; sólo se podrá entrar en ella, cuando un incendio, una inundación o la reclamación de la misma casa, haga necesario este acto. Para los objetos del procedimiento criminal deberán de preceder los requisitos previstos en la ley."

"ARTICULO 33. Las ejecuciones civiles y visitas domiciliarias sólo deberán hacerse durante el día, y con respecto a la persona y objeto indicado en la acta que manda la visita y la ejecución." ²⁰

De igual manera en la Constitución Federal de 1824, en su artículo 152, se señalaba :

"ARTICULO 152. Ninguna autoridad podrá librar orden para el registro de la casas, papeles y otros efectos de los habitantes de la república, si no es en los casos expresamente dispuestos por ley y en la forma que ésta determine."

En la Constitución de 1857, ya se da una mayor estructura a las visitas domiciliarias, al señalar en su artículo 16:

"ARTICULO 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente; que funde y motive la causa legal del procedimiento. En el caso de delito infraganti, toda persona puede aprehender al delincuente y a sus cómplices poniéndolos sin demora a disposición de la autoridad inmediata."²¹

²⁰ Conf. Lemoine Ernesto, op. cit. Tomo I, páginas 50-70.

²¹ Conf. Idem. Tomo II, página 219-233.

La Constitución Política actual, en su artículo 16 consagró los requisitos que deberían de reunir las visitas domiciliarias al señalar :

"ARTICULO 16 Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que proceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de la libertad y existan datos que acrediten los elementos que integran el tipo penal y la probable responsabilidad del indiciado.

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculcado a disposición de juez, sin dilación alguna y bajo su mas estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionado por la ley penal.

En los casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al indiciado poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata y ésta, con la misma prontitud, a la del Ministerio Público.

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse de la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancias, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

En caso de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponerse a disposición de la autoridad judicial, este plazo podrá duplicarse en aquellos casos en que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.

En toda orden de cateo que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluir un acta circunstanciada, en

presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios 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.

La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas, estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempos de guerra los militares podrán exigir alojamientos, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente."

2.- DIVERSOS CONCEPTOS DE VISITA DOMICILIARIA.

Existe una diversidad de criterios respecto del concepto de visita domiciliaria; sin embargo podemos convenir que en todos ellos el común denominador es que los actos realizados por las autoridades fiscales tienen como finalidad verificar el cumplimiento de las obligaciones de carácter fiscal.

Así, *Mayolo Sánchez Hernández*, expresa que las visitas domiciliarias son:

"El conjunto de actividades permitidas por la ley que llevan a cabo las autoridades administrativas o fiscales en el domicilio, papeles, posesiones y otros bienes de los gobernados, con la finalidad de investigar, vigilar y comprobar el cumplimiento de las obligaciones administrativas o tributarias a su cargo." ²²

Asimismo, para *Raúl Rodríguez Lobato*, la visita domiciliaria es:

"La revisión de la contabilidad del contribuyente, en el domicilio fiscal del mismo, que realiza la autoridad fiscal para verificar el cumplimiento pleno y oportuno de las obligaciones fiscales sustantivas y formales" ²³

²² *Sánchez Hernández Mayolo. Derecho Tributario. Editorial Cardenas Editor y Distribuidor 2a. Edición. México, 1988. página. 430.*

²³ *Rodríguez Lobato Raúl. Derecho Fiscal. Editorial Harla 2a. Edición. México 1994. página. 216.*

En el Diccionario Juridico Mexicano se contempla la siguiente definición de visita domiciliaria:

"Es el procedimiento regulado por el Código Fiscal de la Federación que llevan a cabo las autoridades fiscales en el domicilio de los contribuyentes, responsables solidarios y/o terceros, en ejercicio de las facultades de comprobación y fiscalización que el propio CFF les otorga, a fin de revisar la documentación, los bienes y la mercancía de los visitados, y con ello poder determinar el cumplimiento de sus obligaciones tributarias".²⁴

Por lo que las visitas de carácter fiscal se pueden entender como los actos que realizan las autoridades fiscales, con el fin u objetivo de verificar si se ha dado el correcto cumplimiento a las obligaciones fiscales que tienen a su cargo los contribuyentes mediante la revisión de sus registros contables, mercancía y demás información que los mismos deban conservar para tal efecto en su domicilio fiscal.

²⁴ Diccionario Juridico Mexicano. Instituto de Investigaciones Juridicas. Universidad Nacional Autónoma de México. Editorial Porrúa, S.A. Sa. Edición. México, 1995, página. 3253.

CAPITULO TERCERO.

**FUNDAMENTOS LEGALES DE LOS CATEOS Y LAS
VISITAS DOMICILIARIAS.**

I. LA SEGURIDAD JURIDICA TUTELADA EN EL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL.

La garantía de seguridad jurídica a que se refiere el artículo 16 Constitucional señala en su primer párrafo que: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento."

Asimismo, el propio numeral en su párrafo octavo establece que: "en toda orden de cateo, que solo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que han de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia."

Por último, el noveno párrafo del precepto que nos ocupa instituye que:

"La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para 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."

Con vista en la transcripción parcial de dicho precepto cabe señalar que las autoridades fiscales por una facultad que constitucionalmente se le otorga puede realizar visitas en el domicilio de los contribuyentes, que se entiende que es el domicilio fiscal, sin que con ello se les viole sus garantías individuales, pero a su vez, constituye una garantía de seguridad jurídica para el gobernado, en tanto que determina en que condiciones podrá realizarse la visita domiciliaria por parte de la autoridad fiscal o administrativa, entre las cuales se establece que, todas las visitas domiciliarias que se realicen para comprobar que se han cumplido las disposiciones fiscales se deberán observar las formalidades que la propia Constitución establece para los cateos y también exige que la autoridad que practique la diligencia se sujete a las leyes respectivas, que en el caso de las visitas domiciliarias, es el Código Fiscal de la Federación; como se observa la Constitución para evitar arbitrariedades de las autoridades administrativas al iniciar una visita domiciliaria, señala que se deben cubrir los requisitos establecidos para la práctica de los cateos.

Por lo anterior, podemos considerar que esta garantía de seguridad jurídica tiene como finalidad tal y como lo señala *Jorge Carpizo*: "el proteger la realización de libertad y de la igualdad. Son el instrumento protector por medio del cual, se reglamento la observancia de la igualdad y de libertad. En las primeras declaraciones históricas, pero sobre todo en los antecedentes que señalamos a esas declaraciones, las garantías de seguridad jurídica son las mas importantes, porque presuponian la existencia de los derechos de libertad e igualdad, y los requerian asegurar."

Por su parte, *Ignacio Burgos*, define a las garantías de seguridad jurídica como "El conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado, integrada por el summum de sus derechos subjetivos. Por ende, un acto de autoridad que afecte el ámbito jurídico particular de un individuo como gobernado, sin observar dichos requisitos, condiciones, elementos o circunstancias previos, no será válido a la luz del derecho."²⁶

²⁶ *Burgos Orihuela Ignacio. Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa, S.A. 27a. Edición. México, 1983, página 459.*

2. LOS CATEOS. FUNDAMENTACION Y CONCEPTOS.

Diversos autores abordan el concepto de cateo, entre ellos tenemos a *Rafael Pina Vara* que define a los cateos como "el reconocimiento judicial de un domicilio particular o edificio que no estén abiertos al público y requiere una previa autorización legal necesariamente escrita, en la que se exprese el lugar que se ha de inspeccionar, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, levantando acta de estas diligencias" 27

Al referimos a los cateos, es necesario señalar que se trata de una figura perteneciente al ámbito judicial la cual se encuentra regulada en el Código Federal de Procedimientos Penales, ordenamiento legal que en su numeral 61 establece:

ARTICULO 61:

"Cuando en la averiguación previa el Ministerio Público estime necesaria la práctica de un cateo, acudirá a la autoridad judicial competente, o si no lo hubiere al del orden común, a solicitar por escrito la diligencia, expresando objeto y necesidad, así como la ubicación del lugar a inspeccionar y persona o personas que han de localizarse o de aprehenderse, y los objetos que se buscan o han de asegurarse a lo que únicamente debe limitarse la diligencia.

27 De Pina Vara Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO. Editorial Porrus, S.A. Mexico, 1988. 21a. Edición páginas. 144 y 483.

Al concluir el cateo se levantará el acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad judicial que practique la diligencia.

Cuando no se cumplan estos requisitos, la diligencia carecerá de valor probatorio, sin que sirva de excusa el consentimiento de los ocupantes del lugar."

Asimismo, el precepto 152 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal confirma estos requisitos esenciales que se deben de cumplir para la práctica de los cateos al señalar que el cateo solo podrá practicarse en virtud de orden escrita, expedida por autoridad judicial, en la que se exprese el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse o los objetos que se buscan, a lo que únicamente deberá limitarse la diligencia, levantándose al concluir una acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa por la autoridad que practique la diligencia.

En efecto, de acuerdo con la letra y espíritu de los preceptos citados, todo cateo, que el DR. *Fix Zamudio* define como el "registro y allanamiento de un domicilio particular ordenado por la autoridad judicial con el propósito de buscar personas u objetos que están relacionados con la investigación de un delito" ... debe cumplir con ciertos lineamientos o requisitos consagrados en la Carta Magna.

3. REQUISITOS LEGALES EXIGIDOS PARA LOS CATEOS APLICADOS A LAS VISITAS DOMICILIARIAS.

Toda vez que en nuestra Carta Magna se establecen intrínsecamente los requisitos y formalidades que se deben de cubrir para la realización de los cateos, es necesario adecuar al carácter propio de las visitas domiciliarias administrativas, éstas formalidades o requisitos relativas a los cateos, tratando de conciliar el espíritu y los fines de ambas figuras jurídicas, sabiendo que pese a sus coincidencias entre cateos y visitas domiciliarias existen diferencias.

Por lo anterior, de conformidad con lo establecido en el artículo 16 Constitucional, se puede establecer que la orden de visita domiciliaria para cumplir con los requisitos esenciales de los cateos, debe contener las siguientes formalidades:

- a)- Constar por escrito.
- b)- Ser expedida por autoridad competente.
- c)- Expresar el nombre o nombres de la persona física o moral a la que va dirigida.
- d)- Señalar el domicilio o lugar en donde se realizara la diligencia.
- e)- Establecer la motivación y fundamentación de la misma.
- f)- Señalar el nombre de las personas facultadas para realizarla.
- g)- Señalar el objeto o propósito de la misma.
- h)- Contener la firma autógrafa del funcionario que la emite.

Sobre estos requisitos que debe contener la orden de visita domiciliaria para satisfacer las formalidades de los cateos, se ha pronunciado la siguiente tesis:

VISITAS DOMICILIARIAS ADMINISTRATIVAS, FORMALIDADES. *Las visitas domiciliarias administrativas deben satisfacer, según el artículo 16 constitucional, las formalidades de los cateos. No dice que sólo algunas formalidades, sino que se refiere en términos genéricos a las formalidades. Luego no habría razón legal para que los jueces de amparo mutilaran la garantía constitucional y recortaran la protección que el constituyente quiso dar a la privacidad de los individuos, ya que es esta el valor que fue considerado tan alto, que se incluyó la garantía de su tutela en el precepto constitucional a comento. Por lo demás, no hay una sola razón válida, que no fuese la práctica inconstitucional y viciosa, para restar protección a la privacidad de los individuos cuando la visita no deriva de un procedimiento penal, sino de un procedimiento administrativo, pues no es mas digna de protección la privacidad del domicilio de quien es sospechoso de un delito que la privacidad de quien no lo es, y si bien las consecuencias de un cateo pueden ser mas graves para el afectado, que las de una visita administrativa, esta se tomara en cuenta para ordenar la intrusión al domicilio, es decir, para sobrepasar las causas que la justifican y hacer mas rigurosa la exigencia del motivo en materia penal que en materia administrativa pero en ambos casos habrá de respetar las formalidades constitucionales. Ahora bien, entre las formalidades exigidas para los cateos, se encuentra la de una orden judicial escrita, en la que se expresará el lugar que ha de inspeccionarse y los objetos que se*

buscan o, en materia administrativa, cuales son las disposiciones sanitarias y de policía cuyo cumplimiento se trata de comprobar, y si no es materia de la litis el determinar si la orden debe emanar de autoridad judicial aun cuando se trate de visitas domiciliarias (como lo ha exigido, por ejemplo, la jurisprudencia de los Estados Unidos, cuya cuarta enmienda constitucional es antecedente de nuestro artículo 16, en este aspecto), de todos modos es de admitirse el argumento del quejoso de que es necesaria la exhibición de la orden escrita de autoridad competente, para proceder en seguida a la visita misma, si esta ha de implicar una intrusión a la privacidad del visitado. De ello se sigue que si en el acta de visita no aparece, ni se demostró con otras pruebas, que se haya entregado al visitado copia escrita, motivada y fundada (artículo 16 constitucional), de la orden de visita, la visita misma está constitucionalmente viciada, así como todos los frutos de esta visita, los que por lo mismo carecen de valor legal para causar daños o molestias al visitado y así, la clausura ordenada con base en una visita viciada, esta también viciada, y resulta violatoria también del artículo 16 constitucional.

Amparo en revisión 1041/81. 16 de abril de 1982. mayoría de votos ponente:

Guillermo Guzman Orozco. secretario: Victor Manuel Alcázar. B²⁹

²⁹ Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente el Lic. Mario Rebolloso F. al terminar el año de 1982. 3ra. parte. Tribunales Colegiados de Circuito. México. 1982 páginas 44 y 45.

Siguiendo este criterio el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, ha emitido la siguiente tesis jurisprudencial:

VISITA DOMICILIARIA, ORDENES DE. SUS DIFERENCIAS CON LAS ORDENES DE CATEO. *Entre las órdenes de cateo y las órdenes de visita domiciliaria existen diferencias substanciales. El cateo y la visita domiciliaria tienen objetos diferentes: aquél tiene por finalidad inspeccionar algún lugar, aprehender a alguna persona o buscar algún objeto. La visita persigue el cercioramiento de que "se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía", así como la "exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales".*

La orden de cateo únicamente puede ser expedida por un juez o tribunal, la visita domiciliaria puede ser decretada por autoridad administrativa. La orden de visita no debe contener ningún despacho de secuestro o embargo ni de aseguramiento de cuentas, inversiones o depósitos bancarios o de otra naturaleza. No obstante las diferencias que existen entre unas y otras ordenes, es mandato del artículo 16 de la constitución que las ordenes de visita deben sujetarse a las formalidades prescritas para los cateos.

Revisión fiscal 23/91. Iumisistemas, s a 6 de febrero de 1991 unanimidad de votos ponente Genaro David Gongora Pimentel secretaria Guadalupe Margarita Ortiz Blanco

4. LAS VISITAS DOMICILIARIAS EN EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.

Como se establece en el propio artículo 16 de nuestra Carta Magna, la autoridad administrativa para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, se sujetará a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos, entendiéndose que en el caso de las visitas domiciliarias como se indicó anteriormente el Código Fiscal de la Federación es la ley respectiva, toda vez que como señala *Hugo Carrasco Iriarte*, estas son: "los ordenamientos jurídicos de carácter secundario, dictados ya sea por el Congreso de la Unión o los Congresos de los Estados en materia tributaria. Un caso típico es el Código Fiscal de la Federación vigente en la actualidad, que establece diversas disposiciones al respecto." : :

Por consiguiente, es menester apuntar que el Código Fiscal de la Federación en su artículo 42 establece las facultades de la autoridad fiscal para realizar visitas a los contribuyentes, ya que a la letra dice:

ARTICULO 42

"Las autoridades fiscales a fin de comprobar que los contribuyentes, los responsables solidarios o los terceros con

31 Carrasco Iriarte Hugo. *Derecho Fiscal Constitucional*. Editorial Haria. 2da. Edición. Mexico, 1995. pagina. 36.

ellos relacionados han cumplido con las disposiciones fiscales y, en su caso, determinar las contribuciones omitidas o los créditos fiscales, así como para comprobar la comisión de delitos fiscales y para proporcionar información a otras autoridades fiscales, estarán facultadas para:

I.- Rectificar los errores aritméticos, omisiones u otros que aparezcan en las declaraciones, solicitudes o avisos, para lo cual las autoridades fiscales podrán requerir al contribuyente la presentación de la documentación que proceda, para la rectificación del error u omisión de que se trate.

II.- Requerir a los contribuyentes, responsables solidarios o terceros con ellos relacionados, para que exhiban en su domicilio, establecimiento o en las oficinas de las propias autoridades a efecto de llevar a cabo su revisión, la contabilidad, así como que proporcionen los datos, otros documentos o informes que se les requieran.

III.- Practicar visitas a los contribuyentes, los responsables solidarios o terceros relacionados con ellos y revisar su contabilidad, bienes y mercancías.

IV.- Revisar los dictámenes formulados por contadores públicos sobre los estados financieros de los contribuyentes y sobre las operaciones de enajenación de acciones que realicen, así como la declaratoria por solicitudes de devolución de saldos a favor del

impuesto al valor agregado y cualquier otro dictamen que tenga recuperación para efectos fiscales formulado por contador público y su relación con el cumplimiento de disposiciones fiscales.

V.- Practicar visitas domiciliarias a los contribuyentes, a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales en materia de la expedición de comprobantes fiscales, de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 49 de este Código.

VI.- Practicar u ordenar se practique avalúo o verificación física de toda clase de bienes, incluso durante su transporte.

VII.- Recabar de los funcionarios y empleados públicos y de los fedatarios, los informes y datos que posean con motivo de sus funciones.

VIII.- Allegarse las pruebas necesarias para formular la denuncia, querrela o declaratoria al Ministerio Público para que ejercite la acción penal por la posible comisión de delitos fiscales. Las actuaciones que practiquen las autoridades fiscales tendrán el mismo valor probatorio que la ley relativa concede a las actas de la Policía Judicial. Y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de los abogados hacendarios que designe, será coadyudante del Ministerio Público Federal, en los términos del Código Federal de Procedimientos Penales

Las autoridades fiscales podrán ejercer estas facultades conjunta, indistinta o sucesivamente, entendiéndose que se inician con el primer acto que se notifique al contribuyente "

Por lo que el Fisco Federal para verificar si los sujetos pasivos de la relación tributaria han dado cumplimiento a las disposiciones fiscales, cuenta con diversas facultades de comprobación y la de practicar visitas es una de ellas, tal y como se establece en la fracción III del precepto invocado y como parte primaria de esta visita se encuentra la de emitir la orden para poder realizar la misma, por lo que el citado Código Fiscal de la Federación en su numeral 43 señala:

ARTICULO 43:

"En la orden de visita además de los requisitos a que se refiere el artículo 38 de este Código, se deberá indicar :

I.- El lugar o lugares donde debe efectuarse la visita. El aumento de lugares a visitar deberá notificarse al visitado.

II.- El nombre de la persona o personas que deben efectuar la visita las cuales podrán ser sustituidas, aumentadas o reducidas en su número, en cualquier tiempo por la autoridad competente. La sustitución o aumento de las personas que deban efectuar la visita se notificará al visitado

Las personas designadas para efectuar la visita la podrán hacer conjunta o separadamente"

Por lo anterior es necesario referirnos a lo establecido por el artículo 38 del citado Código que instituye:

ARTICULO 38:

"Los actos administrativos que se deban notificar deberán tener por lo menos los siguientes requisitos:

I.- Constar por escrito.

II.- Señalar la autoridad que lo emite.

III.- Estar fundado y motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate.

IV.- Ostentar la firma del funcionario competente, y en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre o nombres de las personas a las que va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación.

Si se trata de resoluciones administrativas que determinen la responsabilidad solidaria se señalará, además, la causa legal de la responsabilidad."

Por lo anterior, tenemos que entre los requisitos que la Constitución establece para la práctica de las visitas y los que el Código Fiscal de la Federación también señala, se encuentran todos los que debe contener la orden de visita y que son los siguientes:

- a)- Constar por escrito.
- b)- Ser expedida por autoridad competente.
- c)- Expresar el nombre o nombres de la persona física o moral a la que va dirigida.
- d)- Señalar el domicilio o lugar en donde se realizara la diligencia.
- e)- Establecer la motivación y fundamentación de la misma.
- f)- Señalar el nombre de las personas facultadas para realizarla.
- g)- Señalar el objeto o propósito de la misma.
- h)- Contener la firma autógrafa del funcionario que la emite.

Estos requisitos deben ser cumplidos por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público para dar debido cumplimiento a dichos preceptos y otorgar así, seguridad jurídica al contribuyente desde el inicio de la visita, toda vez que la orden de visita es el primer acto que realiza la citada autoridad para que se puede llevar a cabo la visita misma, por lo que para realizar un análisis de la actuación de la autoridad es necesario estudiar en forma particularizada cada uno de estos requisitos necesarios para que la autoridad pueda realizar en forma lícita una visita en la esfera jurídica del gobernado.

CAPITULO CUARTO.

REQUISITOS LEGALES QUE DEBE CONTENER LA ORDEN DE VISITA DOMICILIARIA.

I. LA ORDEN DE VISITA DEBE CONSTAR POR ESCRITO.

Como se ha señalado, el mandamiento consagrado en la primera parte del artículo 16 de la Constitución limita al poder público, estableciendo la prohibición absoluta de ocasionar molestias a los particulares en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino mediante un mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento, y en este sentido se encuentra orientado el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación.

Esta exigencia al ser consagrada por la Constitución debe ser de observancia obligatoria para las autoridades fiscales o administrativas, toda vez que la visita domiciliaria es un acto de molestia para el particular, porque tiene que tolerar la introducción de personas en su ámbito de intimidad, por lo que para causar este acto de molestia al particular, es necesaria la existencia de un mandamiento escrito para evitar la arbitrariedad o el abuso de la autoridad en el ejercicio de sus atribuciones, toda vez que cuando ésta ordena la práctica de una visita domiciliaria para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, debe exteriorizar o materializar su voluntad precisamente en un documento escrito, como una formalidad necesaria para dar seguridad jurídica al particular, ya que de esta manera la autoridad que emite la orden facilita al particular los medios para exigir la responsabilidad sino procede conforme a la ley o procedimientos. Es por ello que la autoridad no puede ordenar de manera "verbal" una visita domiciliaria, puesto que sería contradictoria con los principios de legalidad y de seguridad jurídica consagrados en el artículo 16 Constitucional.

Respecto a que la orden de visita debe ser por escrito, *Ignacio Burgos* expresa que:

"Esta garantía de seguridad jurídica que es la tercera que se contiene en el artículo 16 constitucional, equivale a la forma del acto autoritario de molestia, el cual debe derivarse siempre de un mandamiento u orden escrito. Consiguientemente, cualquier mandamiento u orden verbales que originen el acto perturbador o que en si mismos contengan la molestia en los bienes jurídicos a que se refiere dicho precepto de la Constitución, son violatorios del mismo. Conforme a la garantía formal a que aludimos, todo funcionario subalterno o todo agente de autoridad debe obrar siempre con base en una orden escrita expedida por el superior jerárquico, so pena de violar la disposición relativa de nuestra ley fundamental a través de la propia garantía de seguridad jurídica, que, por otra parte, ha sido constantemente reiterada por la Suprema Corte en numerosas tesis que sería prolijo mencionar". ∴

Por lo anterior para que una autoridad fiscal manifieste su voluntad, debe hacerlo con las formalidades que exige nuestra Constitución, esto es, que sea escrita y no verbal. Seguramente la orden por escrito tiene la finalidad de que el contribuyente conozca y tenga la certeza de la autoridad que la emite, su contenido y alcances.

En cuanto a la necesidad de la existencia por escrito de la orden de visita domiciliaria, se han sustentado también entre otras la siguiente tesis por parte del Tribunal Fiscal de la Federación, que precisa:

VISITAS DOMICILIARIAS; SOLO PUEDEN REALIZARSE PREVIA ORDEN DE AUTORIDAD COMPETENTE; *Conforme a lo dispuesto por el artículo 16 constitucional, toda visita de inspección que lleven a cabo las autoridades administrativas, en el domicilio de los particulares debe fundarse en previa orden escrita, emitida por autoridad competente, en la que se exprese el lugar que se ha de inspeccionar, la persona con la que se deba entender la diligencia y el objeto de la misma, por no haber demostrado que se haya emitido la orden contenida en el precepto constitucional en cita, debe anularse la resolución fundada en el acta correspondiente.*

Revisión núm. 736/82; resuelta en sesión de 14 de octubre de 1980, por unanimidad de 6 votos.

Revisión núm. 383/82; resuelta en sesión de 7 de julio de 1982, por mayoría de 7 votos y 1 en contra.

Revisión núm. 452/82; resuelta en sesión de 6 de octubre de 1982, por mayoría de 6 votos y 1 en contra.

Por lo anterior, se puede concluir que con la entrega material, de la orden de visita por escrito, es que se da un cumplimiento correcto y en sus términos, a esta garantía constitucional que es de primordial importancia y trascendencia, puesto que de esta manera el contribuyente sabrá si efectivamente la autoridad esta cumpliendo con el dispositivo constitucional aludido.

2. DEBE SER EMITIDA POR LA AUTORIDAD COMPETENTE.

Este es uno más de los requisitos que debe contener la orden de visita domiciliaria consistente en que la autoridad que emita la orden de visita estampando su firma, tenga competencia para dictarla, es decir, que entre el conjunto de facultades que legítimamente pueda realizar, se encuentre precisamente aquella que la autoriza a realizar actos de molestias a los particulares consistentes en la intromisión de la autoridad en la privacidad individual del gobernado para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales. Así la Constitución, en su artículo 16, ordena que todos los actos dictados por las autoridades se emitan dentro de su espacio de atribuciones o facultades que ella o las leyes les otorgan, por lo que si actúan fuera de este marco, estarán realizando actos viciados de incompetencia y violatorios del citado precepto.

Este principio constitucional exige que, en materia de visitas domiciliarias, la autoridad que ordene su práctica este dotada de facultades legales para dictar el mandamiento escrito correspondiente, mismas que deben ser expresas y surgir de una disposición legislativa o reglamentaria.

Dentro de este orden de ideas y conociendo que existen diversos criterios doctrinarios sobre la competencia y facultades de los órganos fiscales para ordenar y practicar visitas domiciliarias, en el presente trabajo se establecerá que la ley debe otorgar a la autoridad que emite la orden de visita, facultades para hacerlo. De ahí que las autoridades fiscales competentes para emitir las ordenes de visita domiciliaria, serán aquellas que la Ley señala.

Así tenemos que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reglamentaria del artículo 90 Constitucional, es el ordenamiento que establece las bases de la organización de la Administración Pública Federal (centralizada) y otorga las atribuciones para el despacho de los negocios en el orden administrativo a las Secretarías de Estado para su estudio y planeación, señalando en su artículo primero que:

ARTICULO 1.

"La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la Administración Pública Centralizada."

Asimismo su artículo segundo señala que:

ARTICULO 2:

"En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al poder ejecutivo de la unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

I.- Secretarías del estado y

II.- Departamentos Administrativos

- Y establece en su artículo 26 que para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el poder de la unión contará entre otras

dependencias con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para lo cual la citada ley en su precepto 31 señala:

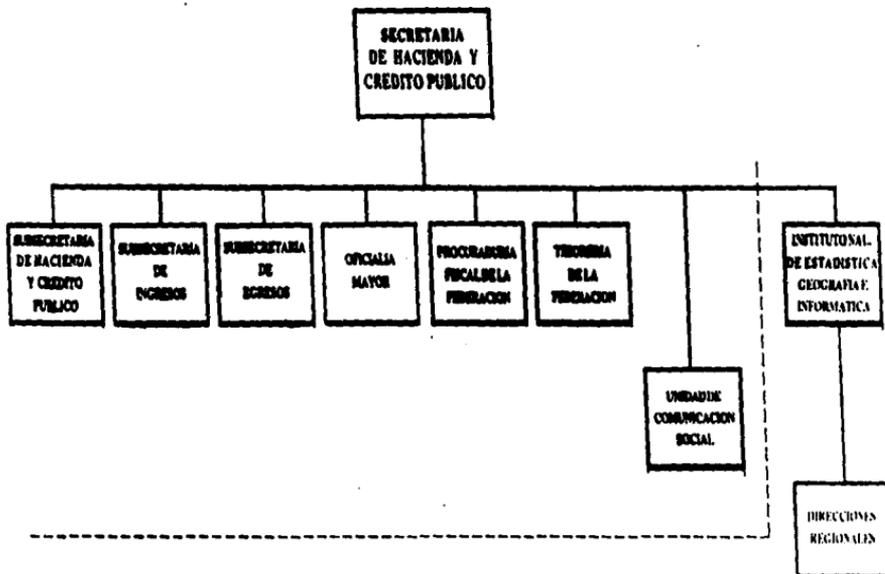
"ARTICULO 31:

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

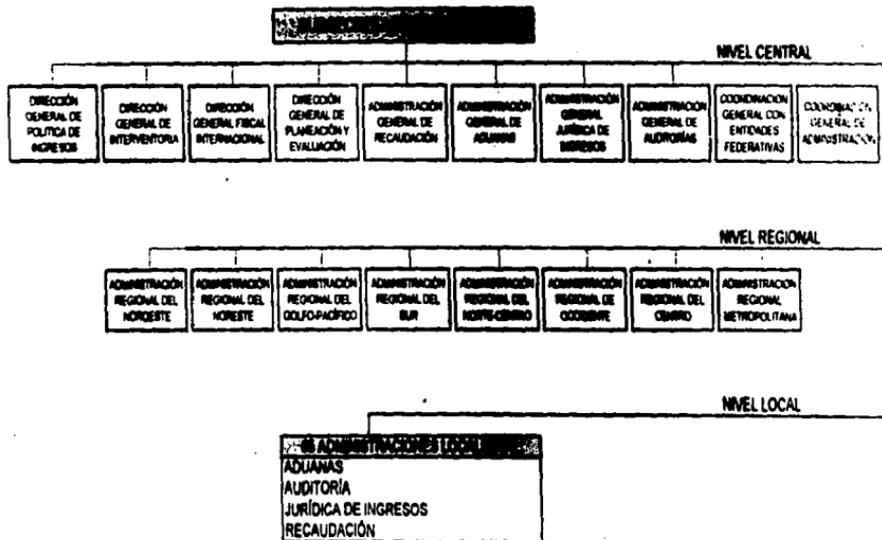
XI.- "Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales."

Cabe señalar que de conformidad con lo establecido en el numeral 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el Reglamento Interior de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, que será expedido por el Presidente de la República; se determinará la estructura y las atribuciones de sus Unidades Administrativas, así en el artículo 2 de su Reglamento se establece la estructura de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Se anexan organigramas.*

ORGANIZACION DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO DE CONFORMIDAD CON SU REGLAMENTO ANTERIOR



ORGANIZACION DE LA SUBSECRETARIA DE INGRESOS DE CONFORMIDAD CON EL REGLAMENTO INTERIOR DE LA S.H.C.P.



Por lo que las Unidades Administrativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público competentes para emitir ordenes de visita son la Administración General de Auditoría fiscal Federal, la Administración Especial de Auditoría Fiscal y las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal al establecerse en los artículos 55, 56 y 95 apartado "B" de su Reglamento Interior lo siguiente:

"ARTICULO 55. Compete a la Administración General de Auditoría Fiscal Federal:

IX. Ordenar y practicar visitas domiciliarias, auditorias, inspecciones, vigilancia, reconocimiento aduanero derivado del mecanismo de selección alcatoria, y verificaciones, así como los demás actos que establezcan las disposiciones fiscales para comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados en materia de impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, aprovechamientos, estímulos fiscales, franquicias y accesorios de carácter federal; verificar el cumplimiento de las restricciones o regulaciones no arancelarias en las mercancías de comercio exterior; ordenar y practicar la verificación de mercancías de comercio exterior en transporte, incluso la referente a vehículos de procedencia extranjera; así como la verificación de aeronaves y embarcaciones, declarar en el ejercicio de sus atribuciones, cuando proceda, que las mercancías, vehículos, embarcaciones o aeronaves pasan a propiedad del fisco federal, tramitar y resolver los procedimientos aduaneros que se deriven del ejercicio de sus facultades de comprobación del cumplimiento de las obligaciones

fiscales, notificar a las autoridades del país de procedencia, en los términos del convenio internacional correspondiente, la localización de los vehículos o aeronaves robados u objeto de disposición ilícita, así como resolver acerca de su devolución y del cobro de los gastos autorizados que se hubieran ocasionado, así como expedir las credenciales o constancias del personal que se autorice para la práctica de las visitas domiciliarias, auditorias, inspecciones y verificaciones antes mencionadas; así como expedir oficio de prórroga sobre el plazo en que se deban concluir las visitas domiciliarias."

"ARTICULO 56. La Administración General de Auditoria Fiscal Federal tendrá una Administración Especial de Auditoria Fiscal, que respecto de los contribuyentes señalados en el Apartado D, del artículo 95 de este Reglamento, así como en relación con los accionistas de las sociedades que consoliden para efectos fiscales, y con los de las instituciones u organizaciones previstas en la fracción V, del Apartado D, del citado artículo 95, ejercerá las siguientes atribuciones:

II. Ordenar y practicar visitas domiciliarias, auditorias, inspecciones, vigilancia, y verificaciones, así como los demás actos que establezcan las disposiciones fiscales para comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados en materia de impuestos, derechos, contribuciones de mejoras,

aprovechamientos, estímulos fiscales, franquicias y accesorios de carácter federal, verificar el cumplimiento de las restricciones o regulaciones no arancelarias en las mercancías de comercio exterior; ordenar y practicar la verificación de vehículos, aeronaves, y embarcaciones de procedencia extranjera; declarar en el ejercicio de sus atribuciones, cuando proceda, que las mercancías, vehículos o aeronaves pasan a propiedad del fisco federal; tramitar y resolver los procedimientos aduaneros que se deriven del ejercicio de sus facultades de comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales, notificar a las autoridades del país de procedencia, en los términos del convenio internacional correspondiente, la localización de los vehículos o aeronaves robados u objeto de disposición ilícita, así como resolver acerca de su devolución y del cobro de los gastos autorizados que se hubieran ocasionado, así como expedir las credenciales o constancias del personal que se autorice para la práctica de las visitas domiciliarias, auditorias, inspecciones y verificaciones mencionados."

"ARTICULO 95 Apartado "B" Compete a las Administraciones Locales de Auditoria Fiscal, ejercer las facultades siguientes

IV Ordenar y practicar visitas domiciliarias, auditorias, inspecciones, vigilancia y verificaciones, realizar los demás actos que establezcan las disposiciones fiscales para comprobar el

cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados en materia de impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, aprovechamientos, estímulos fiscales, franquicias y accesorios de carácter federal, verificar el cumplimiento de las restricciones o regulaciones no arancelarias en las mercancías de comercio exterior; ordenar y practicar la verificación de mercancías de comercio exterior en transporte, incluso la referirse a vehículos de procedencia extranjera en tránsito, así como la verificación de aeronaves y embarcaciones, declarar en el ejercicio de sus atribuciones, cuando proceda, que las mercancías, vehículos, embarcaciones y aeronaves pasan a propiedad del fisco federal; notificar a las autoridades del país de procedencia, en los términos del convenio internacional correspondiente, la localización de los vehículos o aeronaves robados u objeto de disposición ilícita; resolver acerca de su devolución y del cobro de los gastos autorizados que se hubieran ocasionado; así como expedir las credenciales o constancias de identificación del personal que se autorice para la práctica de las visitas domiciliarias, auditorias, inspecciones o verificaciones correspondientes, así como expedir oficio de prórroga sobre el plazo en que se deban concluir las visitas domiciliarias."

Asimismo en el apartado "E" de este artículo se establece el número y nombre de las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal que es el que enseguida se señala, y la sede es la ciudad que corresponda al nombre de cada una, incluso en el caso de las del Distrito Federal que tendrán por sede el propio Distrito Federal.

1. De Mexicali
2. De Tijuana
3. De Ensenada
4. De la Paz
5. De Hermosillo
6. De Ciudad Obregón
7. De Nogales
8. De Culiacán
9. De los Mochis
10. De Mazatlán
11. De Chihuahua
12. De Cd. Juárez
13. De Saltillo
14. De Piedras Negras
15. De Torreón
16. De Durango
17. De Zacatecas
18. De Monterrey
19. De Guadalupe
20. De San Pedro Garza García
21. De Tampico

22. De Cd. Victoria
23. De Reynosa
24. De Nuevo León
25. De Matamoros
26. De Guadalajara
27. De Guadalajara Sur
28. De Zapopan
29. De Cd. Guzmán
30. De Puerto Vallarta
31. De Colima
32. De Tepic
33. De Aguascalientes
34. De Puebla
35. De Tlaxcala
36. De Acapulco
37. De Iguala
38. De Cuernavaca
39. De Jalapa
40. De Veracruz
41. De Córdoba
42. De Tuxpan
43. De Coatzacoalcos
44. De Oaxaca
45. De Villahermosa
46. De Tuxtla Gutiérrez.
47. De Tapachula
48. De Campeche

49. De Mérida
50. De Cancún
51. De Chetumal
52. De Celaya
53. De Irapuato
54. De León
55. De Querétaro
56. De Pachuca
57. De Morelia
58. De Uruapan
59. De San Luis Potosí
60. De Toluca
61. De Naucalpan
62. Del Norte del Distrito Federal
63. Del Centro del Distrito Federal
64. Del Sur del Distrito Federal
65. Del Oriente del Distrito Federal."

En relación con lo anterior, podemos establecer que de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, forma parte de la Administración Pública Centralizada y de conformidad con lo indicado en su numeral 18, en el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se determinan las atribuciones de ésta, entre las cuales se encuentra la de realizar visitas a los contribuyentes, por lo que podemos concluir que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es autoridad competente a través de sus Unidades Administrativas que ya citamos para emitir ordenes de visita, toda vez que la Ley

Orgánica de la Administración Pública Federal y su Reglamento Interior así lo establecen.

Asimismo en cuanto a la competencia se ha emitido el siguiente criterio:

COMPETENCIA.- ES NECESARIO FUNDARLA EN EL TEXTO MISMO DEL ACTO DE MOLESTIA.- La garantía del artículo 16 constitucional, consiste en que todo mandamiento de autoridad se emita por la autoridad competente, cumpliéndose las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica, lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quién está legitimado para ello, expresándose en el texto mismo, el dispositivo, acuerdo o decreto que le otorgue tal legitimación, pues en caso contrario, se dejaría al afectado en estado de indefensión para examinar si la actuación de la autoridad se encuentra dentro del ámbito competencial respectivo, esto es, si tiene facultad o no para emitirlo.

TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO CIRCUITO.

3. DEBE SEÑALAR LA PERSONA A LA QUE VA DIRIGIDA O LA PERSONA CON LA QUE DEBA ENTENDERSE LA DILIGENCIA.

De conformidad con el artículo 16 de nuestra Constitución, al igual que para los cateos, las ordenes de visita domiciliaria requieren de la especificación de la persona o personas que deban tolerar, en su domicilio fiscal, la presencia de la autoridad encargada de practicar la diligencia para comprobar el cumplimiento de sus obligaciones.

Este requisito tiene como objetivo primordial que la orden de visita domiciliaria vaya dirigida a una persona física o moral cierta y determinada, puesto que no se permite que sea vaga o genérica, sino que el acto de autoridad debe ser concreto, indicando el nombre de la persona o su representante legal que tiene que tolerar el acto de molestia, en virtud de la facultad de comprobación por parte de la autoridad hacendaria.

En este sentido existen distintas definiciones de lo que se debe de entender por nombre, así para *Flores Gómez*, significa : " la denominación que distingue a una persona de las demás que forman el grupo social, en sus relaciones jurídicas y sociales."¹⁴ Por su parte *Moto Salazar*, lo define como : " El nombre es la denominación verbal o escrita de la persona, sirve para distinguirla de las demás que forman el grupo social, haciéndola, en cierto modo, inconfundible."¹⁵

¹⁴ Flores Gómez Fernando. Introducción al Estudio del Derecho y Derecho Civil. Editorial Porrúa. 4a. Edición. México, 1984. página 63.

¹⁵ Moto Salazar Efraim. Elementos de Derecho. Editorial Porrúa. 29a. Edición. México, 1983. página 130.

Rafael de Pina por su parte define al nombre como : " Signo que distingue a una persona de las demás en sus relaciones jurídicas y sociales. Consta del nombre propio (Juan, Pedro, etc.) y del nombre de familia o apellidos (Fernández, Dominguez, Martínez, etc)", por otra parte éste último autor define a la Denominación como : " Nombre de algunas de estas sociedades (como la anónima, por ejemplo) en el que no figura el de ninguno de sus socios. La denominación social puede formarse libremente, siempre que no dé lugar a confusiones con las empleadas por otras sociedades. En todo caso, deberá indicarse, junto a la denominación de la sociedad, el tipo social adoptado." ³⁶ y por Razón Social : "Nombre de la sociedad mercantil formado con el de uno de sus socios, con el de alguno de ellos o con los de todos."³⁷ Por lo anterior se puede concluir señalando, que el Derecho a efecto de diferenciar a las personas entre sí, tanto físicas como morales, les ha otorgado a cada una de éstas un nombre, denominación o razón social.

Esto implica que la orden de visita domiciliaria que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para no lesionar la garantía de seguridad jurídica contemplada en el numeral 16 de nuestra Carta Magna, deberá señalar al destinatario de la orden, es decir, que se debe señalar con toda precisión a quien va dirigido dicho acto de molestia.

Así, se observa que por prescripción constitucional resulta indispensable que la orden de visita señale en forma indubitable el nombre de la persona que debe tolerar

³⁶ De Pina Vara Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa. 21a. Edición. México, 1995. página 222.

³⁷ Idem. página 430.

en su domicilio fiscal la práctica de la diligencia, de forma tal que no se preste a ninguna confusión, como cuando se emplean abreviaturas o siglas para designarla.

Este criterio siguió la Quinta Sala Regional Metropolitana del Tribunal Fiscal de la Federación al resolver el expediente correspondiente al juicio 10615/89, al señalar:

Esta sala, estima esencialmente fundado el concepto de anulación en estudio, ya que la orden de visita número 102-A-1-V-2092 de 7 de marzo de 1986, emitida por la C. Administradora fiscal regional del centro del Distrito Federal, no se ajusta a lo dispuesto por los artículos 38 Fracción IV y 43 del Código Fiscal de la Federación, toda vez que, como aduce la actora, no se precisa de manera indubitable el nombre de la persona moral de que se trata, toda vez de que en el caso concreto, de la lectura de la solicitada orden de visita, no puede desprenderse que la misma se haya dirigido a la accionante, toda vez que las abreviaturas con que se denomina a la persona a quien se dirige, puede ser objeto de diversas interpretaciones.

No es óbice a lo anterior, la circunstancia de que la orden de mérito contenga el domicilio de la empresa actora, dado que el artículo 38 fracción IV al cual remite el artículo 43, ambos del Código Fiscal de la Federación (este último referido a los requisitos de la orden de visita), establece que los actos administrativos deben tener entre otros datos el nombre de las personas a las que vaya dirigido, lo que implica que se mencione con toda precisión a quien van dirigidos dichos actos, lo que no sucede en la especie, puesto que, de

la multitudada orden de visita de 7 de marzo de 1986, no se observa que se haya dirigido a la hoy actora, puesto que las abreviaturas ahí consignadas, no dan la certeza de que así haya sido, por lo que en el caso, se violan en su perjuicio, los artículos 16 de la Constitución y 38 fracción IV y 43 del Código Fiscal de la Federación.

Tampoco obsta para la anterior conclusión en que la demandada alegue que la multitudada orden de autoridad fue recibida por el representante legal de la hoy actora, ya que de cualquier modo, subsiste la violación mencionada en el párrafo que antecede, toda vez que al expedirse la orden de visita, no se cumple con el requisito establecido en el artículo 38, fracción IV del Código Fiscal de la Federación al consignarse en ella abreviaturas (fab mil tejs puente sierra, S.A.), que no dan la certidumbre de haberse dirigido a la accionante.

De lo anterior se deduce que es necesario que la autoridad, en este caso la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ponga especial cuidado en el señalamiento completo y correcto del nombre de la persona física o moral a la que va dirigida la orden de visita domiciliaria que se emita, para evitar contravenir las disposiciones legales que así lo establecen. De esto podemos considerar que, si es importante señalar completo y correctamente el nombre del sujeto pasivo a quien va dirigido el acto de molestia, con mayor razón, se produce lesión a la garantía de seguridad jurídica contemplada en el numeral 16 de la Constitución, la falta de señalamiento del destinatario de la orden, criterio confirmado por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al establecer:

VISITAS DOMICILIARIAS, FORMALIDADES DE LAS: *Conforme a lo dispuesto en el artículo 16 Constitucional, para que una visita domiciliaria de carácter fiscal pueda válidamente practicarse, debe constar en mandamiento escrito, en el que se exprese, además del lugar en el que se deba llevar a cabo la visita, el motivo de esta y la persona afectada con quien deba entenderse. Si falta alguno de estos requisitos, la orden de visita así emitida será conculcatoria de las garantías de seguridad jurídica que consagra el precepto constitucional antes mencionado en favor de los gobernados por lo que, si la persona a quien se le practica la visita no fue señalada en la orden respectiva, incuestionablemente se vulneran sus garantías de seguridad jurídica, ya que sin existir mandamiento escrito que cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 16 Constitucional, se le involucra en la práctica de una visita que ha sido ordenada para llevarse a cabo con una persona distinta.*

Amparo Directo 8/88.- Irene Soto Rocha.- 12 de febrero de 1988; unanimidad de votos; ponente: Luis Tirado Ledezma; secretario: Jorge Higuera Corona.

4. LA ESPECIFICACION O SEÑALAMIENTO DEL DOMICILIO DONDE SE LLEVARA A CABO LA VISITA.

Otra de las formalidades de los cateos a que deben sujetarse las visitas domiciliarias consiste en que la orden exprese el lugar que ha de inspeccionarse, es decir, debe indicar con toda precisión el lugar en que ha de desarrollarse y a cuyo ámbito debe circunscribirse la diligencia.

Es de verse, que el artículo 16 Constitucional no admite la posibilidad de que la indicación del lugar objeto de la visita se haga en forma vaga, genérica o equívoca que deje a la discrecionalidad de los visitadores la determinación del lugar de que se trate, toda vez que la visita debe llevarse a cabo en el sitio especificado en la orden respectiva y no en ningún otro, aunque corresponda a locales del sujeto visitado.

De acuerdo con este criterio se ha emitido la siguiente tesis jurisprudencial:

VISITA DOMICILIARIA, ORDEN DE. DEBE PRECISAR EL DOMICILIO EN QUE HABRA DE REALIZARSE. De conformidad con lo preceptuado por el artículo 16 de la Constitución toda orden de visita expedida por la autoridad administrativa debe satisfacer los siguientes requisitos: 1.- Constar en mandamiento escrito; 2.- Ser emitida 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, y 5.- Llenar los demás requisitos

que fijan las leyes de la materia. Por lo tanto, es exigencia constitucional que toda orden de visita exprese el lugar o lugares en que ha de realizarse, expresión que debe ser precisa y en forma indubitable pues de lo contrario quedaría a criterio de los inspectores designar el lugar en que habrá de practicarse la diligencia, lo que evidentemente incumple lo previsto en el artículo 16 de la Constitución.

El artículo 16 de la Constitución exige, entre otros requisitos que en toda orden de visita expedida por la autoridad administrativa debe señalarse el lugar que habrá de inspeccionarse; señalamiento que debe ser preciso y sin lugar a duda o confusión; y no cumple este requisito la orden de visita que de manera genérica y por demás imprecisa indica que se practicara visita en los "...domicilios fiscales involucrados..." con la empresa, ya que la anterior imprecisión puede dar lugar a que los inspectores apliquen su criterio particular sobre lo que puede significar el término de "domicilios fiscales involucrados" con la empresa y queda a su elección, y no de la autoridad que emitió la orden, la determinación de los lugares específicos para efectuarla, lo que contradice el derecho fundamental protegido por el artículo 16 Constitucional de que en las visitas domiciliarias se expresara el lugar que habrá de inspeccionarse.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión Fiscal 23/91. lumisistemas, s.a 6 de febrero de 1991 unanimidad de votos Ponente Genaro David Góngora Pimentel Secretaria Guadalupe Margarita Ortiz Blanco

Por esta razón resultan inconstitucionales las ordenes de visita que las autoridades fiscales en ocasiones emiten en las que señalan dos o mas domicilios en los que podrá desarrollarse la visita, limitándose a manifestar por ejemplo que ésta podrá practicarse en el domicilio que corresponda en términos de la disposición relativa del Código Fiscal de la Federación.

En este sentido se a emitido el siguiente criterio:

VISITA DOMICILIARIA, ORDEN DE. DEBE PRECISAR EL LUGAR EN QUE HA DE REALIZARSE. La orden de visita de inspección, debe expresar el lugar o los lugares en que ha de realizarse, y no sólo indicar en forma por demás imprecisa que se practicará "...visita domiciliaria de inspección a esa empresa y domicilios fiscales involucrados con la misma...", ya que lo anterior es insuficiente para estimar que el acto reclamado contiene el requisito en cuestión, pues resulta indispensable que se precisen en forma indubitable los lugares referidos, de tal forma que no se preste a confusión alguna, toda vez que éste es el significado de la garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 Constitucional. SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en Revisión 1296/90 Francisco Mendoza Trejo. 29 de agosto de 1990. unanimidad de votos Ponente: Mario Pérez De León Espinoza Secretaria: Adela Domínguez Salazar.

Amparo en Revisión 376/88 Pelletier Paris S.A. de C V 18 de febrero de 1988 unanimidad de votos Ponente José Alejandro Luna Ramos Secretario Ricardo Burbosa Alanís

Amparo en Revisión 42/88 Piaget de México, S.A. de C V 18 de febrero de 1988 unanimidad de votos Ponente José Alejandro Luna Ramos Secretario Ricardo Burbosa Alanís

Asimismo, el Tribunal Fiscal de la Federación estableció la siguiente tesis:

VISITA DOMICILIARIA.- SI SE REQUIERE PRACTICAR EN UN LUGAR DIVERSO AL MENCIONADO EN LA ORDEN, DEBE EMITIRSE OTRA EN QUE SE HAGA LA MODIFICACIÓN RESPECTIVA.- Cuando en una orden de visita domiciliaria se menciona el lugar donde esta debe llevarse a cabo y los visitantes al efectuarlo tienen conocimiento de otros domicilios del particular, diversos al señalado en la orden, para practicarse legalmente la visita en ellos, la autoridad está obligada a emitir otra orden donde se haga la especificación de los mismos, pues de no hacerlo incumple con las formalidades preceptuadas en forma categórica por los artículos 16 Constitucional y 84 del Código Fiscal de la Federación. (anterior artículo 43 del Código vigente)³⁹.

Recurso de Revisión 1721/82. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. agosto 1983. página 47.

En consecuencia se debe entender que por cada lugar que deba ser objeto de visita domiciliaria para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, la autoridad fiscal debe emitir la concreta orden correspondiente, sin que sea correcto designar en una sola orden diversos domicilios en que en forma simultánea o alternativa pueda llevarse a cabo la diligencia.

³⁹ Semanario Judicial de la Federación. 8a. Época. Tomo VII- Diciembre. página 329.

Por lo anterior como consecuencia de la necesaria especificación en la orden respecto del domicilio, para que la autoridad pueda, válidamente practicar la visita en cualquier lugar distinto del indicado originalmente, le es imprescindible dictar otra orden en la que señale con toda precisión el nuevo o nuevos domicilios objeto de la visita y así con todas y cada una de las que desee verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

5. SE DEBE ESTABLECER EL OBJETO PRECISO DE LA VISITA.

Este requisito constitucional de los cateos aplicable a la práctica de las visitas domiciliarias, implica que en la orden que emita la autoridad para verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales se debe precisar el objeto o fin de la diligencia.

Así, lo establecido por la fracción III del artículo 38 del Código Fiscal de la Federación en el sentido de expresar en la orden de visita el objeto o propósito de la misma, constituye uno de los requisitos esenciales que no puede pasar por alto la autoridad que la emita, pues este requisito tiene como finalidad, en primer término, que la persona a la que va dirigida la orden conozca en forma precisa las obligaciones a su cargo que se van a revisar y en segundo lugar que el personal facultado para realizar la visita se ajuste estrictamente a la verificación de lo establecido en la orden, pues solo de esta manera se da el debido cumplimiento con lo enunciado en el artículo 16 Constitucional en el sentido de que las visitas practicadas por las autoridades administrativas se deben ajustar a las formalidades previstas para los cateos, ya que entre las formalidades que el citado precepto constitucional establece para los cateos se encuentra, precisamente, que en la orden se deben de señalar los objetos que se buscan.

En este punto se considera que la orden de visita domiciliaria que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como requisito forzoso debe precisar los impuestos, contribuciones o derechos de cuya verificación se trate, así como los ejercicios a los que deba limitarse la diligencia, ya que si una visita se extiende a

contribuciones o ejercicios no comprendidos en la orden, la visita puede ser impugnada por el visitado toda vez que los visitadores no pueden hacer sino lo que únicamente se les faculta en el mandamiento escrito correspondiente.

Siguiendo este criterio el licenciado *Tomas Ruiz Pérez* indica que:

"En cumplimiento de la Carta Magna, es requisito forzoso que las visitas domiciliarias en materia fiscal, se limiten a lo señalado en el mandamiento escrito de la autoridad competente, de ahí que los auditores hacendarios únicamente podrán realizar la visita en relación a los impuestos, derechos, contribuciones y en general las obligaciones fiscales marcadas en el escrito pertinente, y en el plazo igualmente especificado.

Consecuentemente si los visitadores ejercen una auditoría ampliándose a impuestos, derechos o renglones no asentados en la orden, es nula la diligencia en todo lo que exceda de lo mandado y el acta de visita, tocante a lo excedente, carece de validez y eficacia probatoria".⁴⁰

Este requisito responde también a la necesidad de evitar el ejercicio arbitrario de las facultades fiscalizadoras de la autoridad, limitando la visita domiciliaria a la verificación del cumplimiento de determinadas obligaciones fiscales, considerando que no es válida la emisión de ordenes de visita para comprobar el cumplimiento a las disposiciones fiscales de manera genérica o abierta. De ahí que como ya se apuntó la Ley Suprema para garantizar el derecho de los gobernados de que sus personas, familia, domicilios y posesiones se hallen a salvo de actos arbitrarios, exige que la orden exprese los objetos que se buscan, es decir, que desde el momento mismo de la

⁴⁰ Ruiz Pérez Tomas. "Aspectos Legales de las visitas domiciliarias fiscales". Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México, primer número extraordinario. 1978, página. 438.

emisión de la orden correspondiente, la autoridad fiscal tenga formada una idea y la manifieste expresamente, del objeto que ha de verificar durante la visita domiciliaria.

Es fundamental la importancia que tiene este requisito porque, en un Estado de derecho, la seguridad básica de los gobernados en este punto esta sustentada en que la autoridad precise cuales son los preceptos a cuyo cumplimiento o acatamiento está relacionada la visita domiciliaria, de tal manera que tanto la autoridad actuante como el visitado, actúen durante el desarrollo de la visita sabiendo que hechos se buscan y respecto de que disposiciones fiscales, porque de lo contrario, dicha visita quedaría abierta a la acción y voluntad de los auditores para revisar lo que ellos consideren durante el desarrollo de la misma, lo que sería inconstitucional, toda vez que la autoridad fiscal no es libre de actuar como crea conveniente al revisar la situación fiscal que guarda determinada persona fisica o moral, sino que debe observar, el marco de los derechos individuales establecidos en la Constitución y en el caso particular lo señalado en su numeral 16.

Con este criterio, la Segunda Sala de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó al resolver la contradicción de tesis 40/90, que debe prevalecer el criterio sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito sobre los sostenidos por el Primer y el Segundo Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito, al establecer:

"El artículo 38, fracción III, del Código Fiscal de la Federación no debe interpretarse en el sentido amplio y general que lo hicieron el Primer Tribunal Colegiado del Quinto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito, cuando establecen que las ordenes de visita respectivas al señalar que el objeto de las mismas era verificar

el cumplimiento de las obligaciones fiscales, principales o accesorias, por impuestos o derechos federales, con ello satisfacen los requisitos exigidos por el numeral 16 de la ley fundamental, y que no es necesario que se haga una enumeración de cada uno de los conceptos a verificar o que se individualicen los impuestos y derechos que se pretenda revisar. Ya que al señalar con precisión el objeto o propósito de la visita, por tratarse de un acto de molestia para el gobernado, debe ser pleno, pues solo de esta manera se cumple debidamente con el requisito establecido en el artículo 16 constitucional en el sentido de que las visitas practicadas por las autoridades administrativas se deben de sujetar a las formalidades previstas para los cateos, entre las que se encuentra, precisamente que en la orden se debe señalar los objetos que se buscan, que en la especie sería señalar por su nombre los impuestos, de cuyo cumplimiento, las autoridades fiscales pretenden cerciorarse. Adoptar criterio contrario provocaría incertidumbre o inseguridad jurídica con notoria violación del dispositivo constitucional en comento, y además impediría al visitado estar en condición de cumplir con las obligaciones previstas en el artículo 45 del Código Fiscal de la Federación".

De esta suerte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público incumpliría con este requisito, cuando en las ordenes de visita expresara formas imprecisas e indeterminadas, por ejemplo, que expresaran que la práctica de la diligencia tiene "el objeto de que los visitantes verifiquen el cumplimiento de las obligaciones fiscales principales, formales y/o accesorias, por impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, de los cuales debe (n) usted (es) responder en forma directa,

solidaria y objetiva", toda vez que esto sería una generalización de las facultades de revisión que tienen las autoridades fiscales que no satisface la garantía consagrada en el artículo 16 Constitucional.

Confirmando este criterio la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido la siguiente tesis jurisprudencial:

VISITA DOMICILIARIA, AMBITO TEMPORAL DE LA. *La circunstancia de que la revisión efectuada por los auditores no abarque todo el ejercicio fiscal a que se contrae la orden de visita, no se traduce en irregularidad que de margen a la violación del artículo 16 Constitucional, ya que tal supuesto vendría a ocurrir cuando la revisión desborde el ámbito temporal de la orden de visita; es decir, cuando las facultades de verificación y comprobación del órgano hacendario rebasen los límites del periodo que expresamente se autoriza. Pero cuando los actos de la visita quedan inmersos en el plazo ordenado, es inconcuso que ninguna relevancia tiene el hecho de que la revisión no comprenda todo el ejercicio fiscal, si se toma en cuenta que lo importante y trascendental, estriba en que los auditores no vayan mas allá de lo específicamente ordenado.*

TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO CUARTO CIRCUITO.

Amparo Directo 371/88 Constructora fragoso, S.A. de C.V. 30 de enero de 1989
unanimidad de votos. Ponente: Olivia Del Socorro Heiras Renteria. Secretario:
Luis Armando Cortes Escalante

6. LA ORDEN DEBERA ESTAR DEBIDAMENTE FUNDADA Y MOTIVADA.

Todo acto de autoridad, debe tener un motivo previsto en la Ley, una causa legal que inste a la autoridad a la realización de determinado acto, así como la existencia de normas, principios o determinaciones legales, que lo faculen a realizar un determinado acto, para lo cual el aforismo de "*nullum tributum, sine lege*"⁴², del Mtro. *Sergio Francisco de la Garza*, sintetiza la importancia que tiene para el derecho fiscal la fundamentación y motivación.

La fundamentación legal de todo acto autoritario que cause al gobernado una molestia en los bienes jurídicos a que se refiere el artículo 16 constitucional, no es sino una consecuencia directa del principio de legalidad que consiste en que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite, principio que ha sido acogido por la jurisprudencia de la Suprema Corte. Es más, conforme también lo ha establecido nuestro máximo tribunal, las autoridades deben gozar de facultades expresas para actuar, o sea, que la permisión legal para desempeñar determinado acto de su competencia debe derivarse de una atribución expresa, clara y precisa.

Para dar el debido cumplimiento con este requisito, la orden que emite la autoridad competente para practicar una visita domiciliaria con el objeto de comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales debe, como todo acto que provoque

⁴² De la Garza Sergio Francisco. *Derecho Financiero Mexicano*. Editorial Porrúa, 9a. Edición. México. 1979. página 257.

molestias en la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones del gobernado, tener un motivo justificante que encuentre apoyo en un precepto legal.

Esta garantía de fundamentación y motivación obliga a la autoridad a señalar con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que haya tenido en cuenta para la emisión de su acto, las cuales deben además encajar perfectamente en la hipótesis de la norma legal que cite en su apoyo.

Sobre el tema *Raúl Rodríguez Lobato* señala que la fundamentación consiste "en que el acto debe apoyarse en una norma jurídica general y abstracta que sea exactamente aplicable al caso, la cual debe ser claramente expresada en el texto del documento en que conste el acto".⁴³ Asimismo para el citado autor la motivación consiste "en la expresión en el texto del documento en que consta el acto del razonamiento que se formuló la autoridad, según el cual llegó a la conclusión de que la situación concreta a la cual se dirige se ajusta exactamente a la hipótesis normativa en que se apoya el acto."⁴⁴

Para *Ignacio Burgoa* la motivación de la causa legal del procedimiento implica que: "existiendo una norma jurídica, para el caso o situación concretos respecto de los que se pretende cometer el acto autoritario de molestia, sean aquellos a que alude la disposición legal fundatoria, esto es, el concepto de motivación empleado en el artículo 16 constitucional indica que las circunstancias y modalidades del caso particular

⁴³ *Rodríguez Lobato Raúl*. Derecho Fiscal. Editorial Harfa. 2a. Edición, México, 1994, página. 230.

⁴⁴ *Idem*. página 230.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

encuadren dentro del marco general correspondiente establecido por la ley"⁴⁵ y señala que cuando se habla de motivación legal debe de considerarse que : "La motivación legal no siempre exige que la referida adecuación sea exacta, pues las leyes otorgan a la autoridades administrativas y judiciales lo que se llama facultad discrecional para determinar si el caso concreto que vayan a decidir encuadra dentro del supuesto abstracto previsto normativamente. La mencionada facultad, dentro de un régimen de derecho donde impera el principio de legalidad, debe consignarse en una disposición legal, pues sin ésta, aquélla sería arbitraria, es decir, francamente conculcadora del artículo 16 constitucional. La discrecionalidad entraña una potestad decisoria que se mueve dentro de los supuestos generales consagrados en la norma jurídica. Por tanto, la facultad discrecional se obtenta como el poder de apreciación que tiene la autoridad respecto de un caso concreto para encuadrarlo dentro de la hipótesis normativa preexistente, cuyos elementos integrantes debe necesariamente observar. En otras palabras, la facultad discrecional maneja estos elementos para referirlos a la situación específica de que se trate, pero jamás a pretexto de ejercitar dichas facultades, actuar sin ley o contra la ley, equivaldría a subvertir todo régimen de derecho mediante la vulneración de legalidad que lo sustenta."⁴⁶

Derivado de lo anterior se puede apreciar que la fundamentación y la motivación son elementos que no pueden desasociarse dentro del acto de autoridad.

⁴⁵ Burgos Ignacio. Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa. 21a. Edición. México, 1995. página 604.

⁴⁶ Burgos Ignacio. Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa. 21a. Edición. México, 1995. página 604.

Sobre el particular la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido su opinión sobre el particular en el siguiente sentido:

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.- *De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable en el caso, y por lo segundo, que también deben señalarse con precisión las circunstancias especiales o razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la eficiencia del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.*

Amparo en Revisión 8280/67. Augusto Vallejo Olivo. 24 de junio de 1968. 5 votos. Ponente: José Rivera Pérez Campos.

Amparo en Revisión 9598/67. Oscar Leonel Velasco Casas. 1o. de julio de 1968. Unanimidad de 5 votos. Ponente: Alberto Orozco Romero.

Amparo en Revisión 7258/67. Comisariado ejidal del poblado de San Lorenzo Tezonco, Iztapalapa, D.F. y otros. 24 de julio de 1968. 5 votos. Ponente: Pedro Guerrero Martínez.

Amparo en revisión 3713/69. Elias Chahin. 20 de febrero de 1970. 5 votos. Ponente: Pedro Guerrero Martínez.

Amparo en revisión 4115/68. Emeterio Rodríguez Romero y Coags. 26 de abril de 1971. 5 votos. Ponente: Jorge Saracho Álvarez.¹⁷

47 Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 1973. Segunda Sala, página 18.

A su vez, el *Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito* ha emitido el siguiente criterio:

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.- *La debida fundamentación y motivación legal, deben entenderse, por lo primero, la cita del precepto legal aplicable al caso, y por lo segundo, las razones, motivos o circunstancias especiales que llevaron a la autoridad a concluir que el caso particular encuadra en el supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento.*⁴⁸

En razón de la falta de fundamentación y motivación de la orden de visita domiciliaria, el *Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito* ha emitido la siguiente tesis jurisprudencial:

ORDEN DE VISITA DOMICILIARIA. LA FALTA DE FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LA, PRODUCE SU NULIDAD LISA Y LLANA. *Si la Sala fiscal declaró la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada con apoyo en los artículos 237 y 238, fracción IV, y 239, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, tal determinación es correcta, si se toma en consideración que la omisión de expresar en la orden de visita*

⁴⁸ *Semanario Judicial de la Federación IX Época. Tomo III. 2do. Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, marzo de 1996, página. 852.*

las obligaciones fiscales que van a verificarse se traducen en una violación al artículo 16 constitucional; orden que además constituye un acto primigenio a la visita domiciliaria y al acta respectiva, cuya ilegalidad invalida todos los actos subsecuentes. También debe considerarse correcta la nulidad lisa y llana decretada por la Sala, y no la nulidad para efectos que pretende la autoridad inconforme, con apoyo en la fracción III del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, ya que de acuerdo a este precepto legal no se deben fijar efectos cuando se trate de facultades discrecionales, y es claro que la facultad para emitir una orden de visita es discrecional, emanada del imperativo consignado en el artículo 16 constitucional, que dice que la autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias para cerciorarse de que se han cumplido las disposiciones fiscales. La anterior conclusión no está en desacuerdo con lo dispuesto en la parte final del artículo 239 del Código Fiscal que dice: "El Tribunal Fiscal de la Federación declarará la nulidad para el efecto de que se emita nueva resolución cuando se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, y en su caso, V del artículo 238 de este Código". Las fracciones que interesan en el caso son la II y la III. La primera de éstas determina que una resolución es ilegal, por omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución, inclusive la ausencia de fundamentación y motivación en su caso. En asuntos como el que nos ocupa no se comete la violación formal al dictarse la resolución impugnada sino en la

orden de visita, de manera que no se está en el supuesto de la fracción II aludida. Asimismo, la violación directa al artículo 16 constitucional se dio en la orden de visita y no en el procedimiento respectivo y, por ende, tampoco se actualiza la hipótesis a que se refiere la fracción III del artículo invocado que dice "Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales...III.

Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trascendan al sentido de la resolución impugnada". Lo anterior es así, pues la orden de visita no se produce durante la secuela del procedimiento, ya que es la orden la que en todo caso da lugar a que se forme ese procedimiento, previsto y regulado por los artículos 44, 45, 46 y 47, y demás relativos del Código Fiscal Federal, en cuyas disposiciones se contemplan las reglas y requisitos que deben contener las visitas así como el procedimiento a seguir para culminarlas en un acta final; de manera que al no quedar comprendida como un "vicio del procedimiento", la violación relativa no encuadra en las fracciones II y III del pluricitado artículo 238, por lo que la Sala no tenía porqué ordenar que se repusiera la emisión de tal orden. Sin embargo, lo antes dicho no significa que la nulidad de que se trata restrinja el imperio de la autoridad para emitir otra orden de visita en uso de sus propias atribuciones pero en un nuevo acto, ya que es criterio reiterado que cuando una orden de visita no reúne las formalidades constitucionales no se pueden impedir a la autoridad que emita las que considere necesarias; pero eso sí, independientemente de la que fue declarada nula.

*CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA
ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.*

Revisión fiscal 524/93 Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras autoridades. 12 de mayo de 1993. Mayoría de votos. Disidente Hilario Bárcenas Chávez. Ponente: David Delgadillo Guerrero. Secretario. José Pablo Sáyago Vargas.⁴⁹

Por lo anterior podemos señalar que la exigencia que contemplan los artículos 16 constitucional y 38 fracción III del Código Fiscal de la Federación, de que todo acto de autoridad debe encontrarse fundado y motivado, se cumple, al citar en la orden de visita, los preceptos legales que facultan a la autoridad fiscal a ordenar se compruebe que los contribuyentes han cumplido con las disposiciones fiscales, mediante la práctica de visitas domiciliarias. De ahí que si en la orden de visita se indica para qué efectos se considera necesario practicar una auditoría a un contribuyente, este señalamiento constituye la motivación de la autoridad para emitir la citada orden, encuadrando la hipótesis general de la norma al caso concreto de la revisión de un contribuyente respecto al cumplimiento de ciertas obligaciones fiscales en un periodo determinado, es decir, la autoridad requiere motivar el porqué del ejercicio de sus facultades.

⁴⁹ Seminario Judicial de la Federación Sa. Época. Tomo XII-marzo.
pagina 408.

7. SE SEÑALARÁ AL PERSONAL AUTORIZADO PARA LLEVAR A CABO LA DILIGENCIA.

Tal requisito, establecido en el artículo 43 fracción II del Código Fiscal de la Federación, significa que el funcionario o empleado público que no esté mencionado en la orden de visita respectiva, debe abstenerse de practicar la diligencia o intervenir en ella, toda vez que al no estar señalado en la orden de visita como personal actuante, no está debidamente facultado para llevarla a cabo, de lo contrario, las actuaciones realizadas por él se consideran ilegales e incluso pueden incurrir en responsabilidad penal.

Cabe señalar que la autoridad competente que designe a determinado personal para llevar a cabo una visita, igualmente está en aptitud de sustituir, aumentar o reducir el número de los visitadores en cualquier tiempo, debiendo notificarlo al visitado.

Asimismo, debe mencionarse que las personas facultadas para efectuar la visita, la podrán llevar a cabo conjunta o separadamente.

Confirma la ilegalidad de las actas, cuando no son levantadas por los auditores designados en la orden, el siguiente criterio:

ACTAS DE VISITA.- RESULTAN ILEGALES LAS LEVANTADAS POR PERSONAL QUE NO FUE DESIGNADO EN LA ORDEN RESPECTIVA.- De conformidad con lo establecido en el artículo 84, fracción I, inciso b) del Código Fiscal vigente hasta el 31 de diciembre de 1982 (artículo 43 fracción II del que está vigente), las visitas domiciliarias deben practicarse por personal expresamente designado en el mandamiento de la autoridad fiscal competente, de tal suerte que si una acta de auditoría aparece levantada por visitantes que no aparecen nombrados en la orden, ésta resulta ilegal por no haberse cumplido con la formalidad señalada en el precepto legal citado".⁵⁰

En cuanto a la autoridad competente para sustituir, aumentar o reducir el personal que interviene en una visita domiciliaria, tenemos que lo es únicamente la misma autoridad que emitió la orden de visita.

En apoyo de lo anterior, mencionamos el siguiente criterio:

VISITAS DOMICILIARIAS. ARTICULO 84, FRACCION I INCISO B) DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION DE 1967.- El artículo 84 fracción I, inciso b) del Código Fiscal de la Federación anterior al vigente (artículo 43 fracción II del

⁵⁰ Recurso de revisión 183/82. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Noviembre 1983, página. 393.

Código en vigor), establece que las visitas domiciliarias sólo se practicarán por mandato escrito de autoridad fiscal competente en el cual se expresará el nombre de las personas que practicarán la diligencia, las cuales podrán ser sustituidas, aumentadas o reducidas por la autoridad que expidió la orden. De lo anterior se desprende que única y exclusivamente podrá aumentar o reducir el número de personas para desahogar una diligencia (de visita domiciliaria) la misma autoridad que expidió inicialmente la orden de visita."

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.⁵¹

Por lo anterior podemos señalar que la orden de visita debe contener los nombres de los visitadores que tienen la facultad para realizar la diligencia, ya que si la visita es efectuada por personas distintas a las señaladas en la orden, resultará que dicha diligencia es ilegal.

⁵¹ Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1986 3a. parte, página. 158.

8. LA ORDEN DE VISITA DEBE CONTENER LA FIRMA AUTOGRAFA DEL FUNCIONARIO FACULTADO PARA EMITIRLA.

Para dar el debido cumplimiento con este requisito, la orden de visita debe contener la firma autógrafa del funcionario que la emitió, pues sólo de esa manera se puede establecer la autenticidad de dicho documento.

Confirma lo anterior el siguiente criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que señala:

***FIRMA AUTOGRAFA.** SI LA RESOLUCION RECLAMADA EN AMPARO CARECE DE ELLA, RESULTA INCONSTITUCIONAL. Si bien es cierto que el artículo 16 constitucional no establece expresamente que las autoridades firmen sus mandamientos autógrafamente, si se desprende del citado artículo, al exigir que exista un mandamiento escrito que funde y motive la causa legal del procedimiento, que los mandamientos de autoridad ostenten la firma original. En efecto, por "firma", según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, se entiende: Nombre y apellido, o título de una persona que ésta pone con rúbrica al pie de un documento escrito de mano propia o ajena, para darle autenticidad o para obligarse a lo que en él se dice. El vocablo "firma" deriva del*

verbo "firmar" y éste del latín "firmare", cuyo significado es afirmar dar fuerza. A su vez, la palabra "firmar" se define como "Afirmar, dar firmeza y seguridad a una cosa" (Diccionario citado). En este orden de ideas y trasladándose los mencionados conceptos al campo del Derecho Constitucional, debe decirse que la firma consiste en asentar al pie de la resolución o acto escrito de autoridad, el nombre y apellido de la persona que los expide, en la forma (legible o no), en que acostumbre hacerlo, con el propósito de dar autenticidad y firmeza a la resolución, y así como aceptar la responsabilidad que deriva de la emisión del mandamiento. Es por ello, que la firma de una resolución para que tenga validez a la luz de la Constitución General de la República, debe ser autógrafa, pues ésta es la única forma en que la persona que la asienta, adquiere una relación directa entre lo expresado en el escrito y la firma que debe calzarlo; es decir, es la única forma en que la autoridad emitente acepta el contenido de la resolución con las consecuencias inherentes a ella y además es la única forma en que se proporciona seguridad al gobernado de que el firmante ha aceptado expresamente el contenido de la resolución y es responsable de la misma. Desde luego es irrelevante para que exista esa seguridad jurídica en beneficio del gobernante (quien firma) y del gobernado (quien recibe o se notifica de la resolución firmada), que la resolución o acto de autoridad se encuentren o no impresos, pues al firmar la autoridad emitente se responsabiliza del contenido, sea cual fuere la forma en que se escribió la resolución. Pero en cambio, no puede aceptarse que la firma se encuentre impresa, pues en estos casos no existe seguridad jurídica ni para el gobernante, ni para el

gobernado, de que la autoridad de manera expresa se ha responsabilizado de las consecuencias de la resolución.

Amparo en Revisión 527/79. Andrés de Alba. 21 de febrero de 1980. Unanimidad de votos. Ponente Enrique Arizpe Narro

Sostienen la misma tesis:

Amparo en Revisión 7/80. Jorge de Alba. 21 de febrero de 1980. Unanimidad de votos. Ponente: Enrique Arizpe Narro.

Amparo en Revisión 452/79. Radio Potosina, S. A. 6 de marzo de 1980. Unanimidad de votos. Ponente: Alfonso Nuñez Salas.

Amparo en Revisión 11/80. Cinemas Gemelos de San Luis Potosi, S. A. 6 de marzo de 1980. Unanimidad de votos. Ponente Enrique Arizpe Narro.

Amparo en Revisión 52/80. Miguel Fernández Arámbula. 19 de marzo de 1980. Unanimidad de votos. Ponente Enrique Chan Vargas. ⁵²

Por lo que se refiere a la firma facsimilar en un acto de autoridad se ha emitido el siguiente criterio con el cual estamos de acuerdo:

FIRMA FACSIMILAR.- CARECE DE AUTENTICIDAD UNA RESOLUCION QUE CONTENGA DICHA FIRMA.- La ausencia de firma autógrafa en una resolución, aún cuando exista una firma facsimilar, constituye una violación a lo dispuesto por el artículo 16 Constitucional, que previene que nadie puede ser molestado sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, lo que implica la necesidad de que las resoluciones de la autoridad ostenten la firma del funcionario que las emitió.

pues sólo mediante la firma que suscribe personalmente y de su puño y letra el funcionario que haya resuelto una instancia administrativa, puede establecerse la autenticidad de la resolución. -Consecuentemente ante la imputación del actor de que dicha resolución tiene una firma facsimilar, la autoridad debe probar en el juicio de nulidad, con el documento respectivo, que la resolución impugnada contiene esa firma autógrafa."

Revisión No. 367/78/8694/77, resuelta por mayoría de 8 votos a favor y uno más con los puntos resolutive en sesión de 8 de noviembre de 1978.⁵³

En cuanto a que en la orden de visita aparezcan las siglas P.A., como antefirma de la autoridad, el SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA sostiene el siguiente criterio:

"P.A. COMO ANTEFIRMA DE LA AUTORIDAD.- *Si el oficio ostenta en la antefirma las siglas P.A., el acto no es atribuible a quien firma sino a la persona por quien se firma y de quien se supone tener facultades para firmar por ella. Si esa supuesta delegación de facultades no está acreditada a menos aún precisada, porque las siglas P.A. resultan anfíbológicas, el acto es ilegal y priva de garantías."*

53 Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 1980. página 255.

54 Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 1980. página 94.

Por lo que podemos concluir que la ausencia de firma autógrafa en la orden de visita, aún cuando exista una firma facsimilar, constituye una violación a lo dispuesto por el artículo 16 constitucional, que previene que nadie puede ser molestado sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, lo que implica la necesidad de que las órdenes de visita que emita la autoridad ostenten la firma autógrafa del funcionario que las emitió, pues sólo mediante la firma autógrafa que suscribe personalmente y de su puño y letra el funcionario que haya emitido una orden de visita, puede establecerse la autenticidad de ésta.

9.LA NOTIFICACION Y ENTREGA DE LA ORDEN DE VISITA

La notificación de los actos de la autoridad no constituyen un mero acto formal, sino que se trata del medio de perfeccionamiento de las garantías consagradas a favor de los gobernados, así como la constancia necesaria para la autoridad, que acredita la legalidad de su actuación, el evitar o restringir la notificación de un acto que causa un agravio directo, constituye no tal solo una falta de previsión de las autoridades, sino una flagrante violación al más esencial derecho de estar informado de las pretensiones de la autoridad.

A mayor abundamiento resulta apropiado citar lo señalado, por *Burgoa*, al hablar de la orden de visita, indicando : "para que se satisfaga la garantía formal del mandamiento escrito no basta que éste se emita para realizar algún acto de molestia en alguno de los bienes jurídicos que menciona el artículo 16 constitucional, sino que es menester que al particular afectado se le comunique o se le dé a conocer. Esta comunicación o conocimiento pueden ser anteriores o simultáneos a la ejecución del acto de molestia, pues la exigencia de que éste conste en un mandamiento escrito, sólo tiene como finalidad que el gobernado se entere de la fundamentación y motivación legales del hecho autoritario que lo afecte, así como de la autoridad de quien provenga." "

La Suprema Corte de Justicia, comparte este criterio al señalar :

AUDIENCIA, GARANTIA DE, REQUISITOS QUE DEBEN CONTENER LAS LEYES PROCESALES EN RESPETO A LA

De acuerdo con el espíritu que anima el artículo 14 constitucional, a fin de que la Ley que establece un procedimiento administrativo, satisfaga la garantía de audiencia, debe darse oportunidad a los afectados para que sean oídos en defensa, antes de ser privados de sus propiedades, posesiones o derechos, con la única condición de que se respeten las formalidades esenciales de todo procedimiento. Esto debe contener "etapas procesales", las que pueden reducirse a cuatro : una etapa primaria en la cual se entere al afectado sobre la materia que versara el propio procedimiento que se traduce siempre en un acto de notificación, que tiene por finalidad que conozca de la existencia del procedimiento mismo y dejarlo en aptitud de preparar su defensa, una segunda, que es la relativa a la dilación probatoria, en que se pueda aportar los medios convictivos que estime pertinentes; la subsecuente es la relativa a los alegatos en que se dé, oportunidad de exponer las razones y consideraciones legales correspondientes y, por último, debe dictarse resoluciones que decida sobre el asunto.

Amparo en revisión 849/78. Oscar Fernández Garza. 14 de Noviembre de 1978. Unanimidad de 18 votos."

Por lo anterior, se considera que la notificación del inicio de la visita por parte de las autoridades, no constituye un capricho del legislador, sino la materialización legal del principio de Audiencia en este procedimiento, que todos los actos administrativos deben realizar, independiente de que el principio de seguridad jurídica en este caso presenta una dualidad, ya que tan importante resulta para el gobernado el estar enterado de la pretensión de la autoridad, como para la autoridad, el realizar su actuación con el interesado, ya que en caso de no ser así, además de realizar un hecho claramente ilegal, proporciona al particular prueba idónea al realizar la notificación con un tercero extraño, sin cumplir con las formalidades esenciales de todo procedimiento.

Por otra parte, en relación a la entrega de la orden de visita, al igual que a su notificación, a fin de evitar repeticiones, solamente resulta necesario resaltar que es indispensable realizar esta entrega material de la orden , ya que de no hacerlo se deja en total estado de indefensión al contribuyente, al no contar con los elementos mínimos para su defensa, por lo que resultaría inadmisibile la actuación de la autoridad, ya que la resolución a la que llegue será subjetiva y no por causa del contribuyente, sino de la misma autoridad, ya que es ésta la que fomenta el error, y por tanto la injusticia.

En este mismo orden de ideas, resulta apropiado analizar la obra de *Eduardo Andrés Johnson*, quien señala que "una de las causas que mayormente motiva el incumplimiento de las obligaciones fiscales, es el tener que someterse por parte de los gobernados a leyes injustas, y que la evasión como desobediencia civil, obedece en gran parte a la desconfianza que existe hacia las autoridades, ya que si éstas no respetan los lineamientos generales, evidentemente no tienen valor moral sus disposiciones."⁵⁷

57 Conf. Johnson Okhuysen Eduardo Andres. *Equilibrio Entre Presion Fiscal y Justicia Fiscal*. Editorial Libros de Mexico. 1984. paginas 160-169.

CAPITULO QUINTO.

ESQUEMA DE LA ORDEN DE VISITA DOMICILIARIA

I.-FORMATO QUE SE PROPONE PARA LA ORDEN DE VISITA DOMICILIARIA

**AUTORIDAD
COMPETENTE**



Dependencia.- ADMINISTRACION LOCAL
DE AUDITORIA NUMERO 61
DE NAUCALPAN
Núm.- 324-A-VIII-5-1-17883
Esp.- 307/PSM6606253A0
Orden.- RIM 150034/96

**ASUNTO: SE ORDENA LA PRACTICA
DE UNA VISITA DOMICILIARIA**

TLALNEPANTLA, MEXICO, A 29 DE MARZO DE 1997.

PARKER SEAL DE MEXICO, S.A. →
DIRIGIDA
AVENIDA DOCTOR GUSTAVO BAZ NUM. 279
COLONIA LA LOMA, TLALNEPANTLA,
ESTADO DE MEXICO.
C.P. 54060



PERSONA A LA QUE VA

**DOMICILIO DONDE SE DEBE
REALIZAR LA DILIGENCIA**

MOTIVACION

De los antecedentes que obran en el expediente que esta Secretaria de Hacienda y Crédito Público tiene abierto a su nombre y dada la importancia que como contribuyente tiene dentro del marco general de la recaudación fiscal federal; son los motivos por los que se le ordena la presente visita domiciliaria, con el objeto o propósito de comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales a que esta afecta (o) como sujeto directo y como responsable solidario en materia de las siguientes contribuciones:

Dependencia - ADMINISTRACIÓN LOCAL
DE AUDITORIA NUMERO 61
DE NAUCALPAN
Núm.- 324-A-VIII-5-1-17883
Exp.- 307/PSM6606253A0
Orden - RIM 15003496

ASUNTO: HOJA DOS

OBJETO PRECISO DE LA VISITA

Impuesto sobre la renta, impuesto al valor agregado e impuesto al activo, impuesto general de importación y cuotas compensatorias.

La revisión abarcará los ejercicios fiscales comprendidos del 1º de enero al 31 de diciembre de 1995 y del 1º de enero al 31 de diciembre de 1996; por los que se hubieran o se debieron haber sido presentadas las declaraciones de los ejercicios tratándose de contribuciones que no se calculan por ejercicios fiscales y consecuentemente no haya obligación de presentar declaración anual, la revisión abarcará los cinco años inmediatos anteriores a la fecha de la entrega de la presente orden de visita.

FUNDAMENTACION

Ahora bien, esta Administración Local de Auditoría Fiscal número 61 de Naucalpan, a efecto de ejercer las facultades de comprobación previstas en el artículo 42, fracción III del Código Fiscal de la Federación; expide la presente orden de visita domiciliaria con fundamento en los artículos 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 95 apartado "B" fracciones IV y XXIV; y apartado "E" del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 11 de Septiembre de 1996, 18, 60, 444

Dependencia - ADMINISTRACION LOCAL
DE AUDITORIA NUMERO 61
DE NAUCALPAN
Num.- 324-A-VIII-5-1-17883
Esp.- 307/PSM66(6253A)
Orden - RIM 150034/96

ASUNTO: HOJA TRES

Fracciones II, VII, X, XII, XIV, 150, 151 y 155 de la ley aduanera en vigor; así como en el artículo único fracción III del acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 25 de enero de 1993, reformado y adicionado en el mismo órgano oficial el 20 de agosto de 1993;

PERSONAL AUTORIZADO PARA REALIZAR LA DILIGENCIA

Autorizando para que la lleven a cabo los CC. *GERARDO VELEZ CUREÑO, ARTEMIO HERNANDEZ RESENDIZ, FERNANDO GONZALEZ GOMEZ, JOSEFINA DIAZ PEREZ, LAURA PEREZ ROCHA y UBALDO CASTILLO SANCHEZ.*

Visitadores adscritos a esta administración, quienes podrán actuar en el desarrollo de la diligencia en forma conjunta o separadamente.

Se deberán mantener a disposición del personal autorizado en la presente orden, todos los elementos que integran la contabilidad, como son, entre otros: los libros principales y auxiliares; los registros y cuentas especiales; papeles, discos y cintas, así como otros medios procesables de almacenamiento de datos; los libros y registros sociales, la documentación comprobatoria de las operaciones de la empresa; así como proporcionarles todos los datos e informes que el mencionado personal requiera durante el desarrollo de la diligencia y que tengan relación con el cumplimiento de las obligaciones fiscales objeto de la revisión, así mismo, se les deberá permitir el acceso al establecimiento, oficinas locales, instalaciones, talleres, fábricas, bodegas y cajas de valores.

DE AUDITORIA NUMERO 61
DE NAUCALPAN
Núm.- 324-A-VIII-5-1-17883
Exp.- 307/PSM6606253A0
Orden.- RIM 150034/96

ASUNTO: HOJA CUATRO

La visita se llevara a cabo en el lugar o lugares señalados en esta orden.

Queda apercibida (o) que de no dar a los visitadores las facilidades necesarias para el cumplimiento de la presente orden; oponerse a la práctica de la visita o a su desarrollo y no poner a su disposición todos los elementos que integran su contabilidad o no proporcionar al personal autorizado en forma completa, correcta y oportuna, los informes, datos y documentos que soliciten para el ejercicio de las facultades de comprobación, se procederá de conformidad con lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación.

FIRMA AUTOGRAFA

ATENTAMENTE

SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION
EL ADMINISTRADOR LOCAL DE
AUDITORIA FISCAL

C P RODRIGO VAZQUEZ HERRERA

CONCLUSIONES

PRIMERO. La regulación de las facultades de la autoridad, es un parámetro que diferencia la cultura jurídica de los pueblos, cuando en una sociedad el Estado puede actuar, sin necesidad de violar ninguna o las menos garantías de los gobernados, se habla de un gobierno que se encuentra o se acerca a un Estado de derecho.

SEGUNDO.- La contribución para el gasto público es una obligación de los mexicanos consagrada en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y el Estado, para realizar su función de garantizar un clima de paz, seguridad y justicia para sus gobernados, requiere de ésta obligación de sus miembros de contribuir para las necesidades financieras que permitan su subsistencia y así contar con los recursos materiales para instrumentar una organización que permita garantizar esa paz, esa seguridad y la impartición de justicia.

TERCERO.- La función fiscalizadora que se ejerce en nuestro país, por la Hacienda Pública se encuentra sujeta a limitaciones establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en las Legislaciones Federales y Estatales, en un intento de regular la actuación de las instituciones que tienen a su cargo la fiscalización y recaudación de las contribuciones fiscales.

CUARTO.- Las autoridades fiscales a fin de comprobar que los contribuyentes, los responsables solidarios o los terceros con ellos relacionados han cumplido con las disposiciones fiscales cuenta con diversas facultades de comprobación, entre las que se encuentra la de realizar visitas domiciliarias.

QUINTO.- En el fundamento Constitucional de las visitas domiciliarias contenido en el artículo 16 de la Constitución Política se tutelan diversas garantías a favor del individuo, entre ellas el principio de libertad, en cuanto que tutela y protege la intimidad de la vida privada de los individuos, salvaguardando su domicilio, bienes y documentos; el principio de seguridad jurídica, en tanto que determina las condiciones en las cuales será lícita la actuación de los órganos del gobierno, en sus distintas competencias y en forma específica, respecto de las autoridades fiscales, para introducirse en el ejercicio de sus facultades en la intimidad del domicilio una persona.

SEXTO.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de sus unidades administrativas competentes para tal efecto al emitir una orden de visita domiciliaria debe cumplir con los requisitos establecidos en los ordenamientos legales que rigen esta materia, que son nuestra Constitución y el Código Fiscal de la Federación, es decir, debe restringir su actuación fiscalizadora a lo que las leyes establecen y le facultan, tratando de cumplir en lo máximo con los requisitos que para la emisión de las ordenes de visita domiciliaria le exigen los citados ordenamientos legales, así como los criterios establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Fiscal de la Federación en este sentido.

SEPTIMO. Las visitas domiciliarias, por disposición constitucional deberán de realizarse con las mismas formalidades previstas para los cateos.

OCTAVO. Corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de su Subsecretaría de Ingresos, la emisión de las ordenes de visita que en la práctica son realizadas generalmente por las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal, unidades administrativas descentralizadas, lo anterior, en virtud de las facultades de delegación, es un procedimiento debidamente regulado, y que se debe precisar en forma reglamentaria o mediante acuerdo dictado en tal sentido, que invariablemente deberá de ser publicado con las formalidades necesarias en el Diario Oficial de la Federación.

BIBLIOGRAFIA

- Briseño Sierra, Humberto. Derecho Procesal Fiscal. Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1990, páginas. 740.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa. Vigésimo séptima edición. México, 1995, páginas. 810.
- Carrasco Iriarte, Hugo. Derecho Fiscal Constitucional. Editorial Harla, Segunda edición. México, Distrito Federal, s/año de edición, páginas. 473.
- Cartas Sosa, Rodolfo. Las Visitas Domiciliarias de Carácter Fiscal. Editorial Themis, México, 1994, páginas. 299.
- De La Garza, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. Editorial Porrúa, Novena Edición. México, 1979, páginas. 831.
- De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa, Vigésimo Primera Edición, México, 1995, páginas. 525.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Principios de Derecho Tributario. Editorial Pac, México, 1985, páginas. 209.
- Dorsey, Gray L. La Libertad Constitucional y el Derecho. Editorial Limusa, México, 1967, páginas. 56.
- Flores Gómez, Fernando. Introducción al Estudio del Derecho y Derecho Civil. Editorial Porrúa, Cuarta edición. México, 1984, páginas. 385.
- Flores Zavala, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. Editorial Porrúa, Octava edición. México, 1976, páginas. 417.

-Johnson Okhuysen, Eduardo Andrés. Equilibrio entre presión fiscal y justicia fiscal. Editorial Libros de México, 1984, páginas. 179.

-López Austin. La Constitución Real de México Tenochtitlan. Editorial SEP, México, 1967, páginas 210.

-Margain Manautou Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. Editorial Porrúa, Novena Edición. México, 1989, páginas. 340.

-Moranje, Jean. Las Libertades Públicas. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1981, páginas. 64.

-Moto Salazar, Efraim. Elementos de Derecho. Editorial Porrúa, Vigésimo Novena edición. México, 1983, páginas. 442.

-Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. Editorial Espasa-Calpe, S.A., Madrid, 1978, páginas. 1424.

-Reyes Altamirano, Rigoberto. Elementos Básicos de Derecho Fiscal. Editorial Universidad de Guadalajara, México, 1990. páginas. 86.

-Rodríguez Lobato, Raúl. Derecho Fiscal. Editorial Harla, Segunda edición. México, 1986, páginas. 309.

-Sánchez León, Gregorio. Derecho Fiscal Mexicano. Editorial Cárdenas Editor y Distribuidor, Octava edición. México, 1991, páginas. 701.

-Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo II, Editorial Porrúa, Sexta Edición, México, 1974, páginas. 59

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Fiscal de la Federación.

Reglamento del Código Fiscal de la Federación.

JURISPRUDENCIA

-Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente el Lic. Mario Rebolledo F. al terminar el año de 1982, 3ra. parte. Tribunales Colegiados de Circuito. México, 1982 páginas 44 y 45.

-Semanao Judicial de la Federación. 8a. Epoca. Tomo VII-marzo. página. 225.

-Informe rendido por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 1989. Tercera parte, volumen II. página. 1037.

-Semanao Judicial de la Federación, 8a, Epoca. Tomo VII-diciembre. página. 329.

-Semanao Judicial de la Federación. 8a. Epoca. Tomo VII- Diciembre. página 329.

**-Semanario Judicial de la Federación, 8a. Epoca, Tomo III, Segunda parte-2
página. 877.**

**-Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 1973. Segunda Sala.
página 18.**

**-Semanario Judicial de la Federación IX Epoca. Tomo III. 2do. Tribunal
Colegiado del Sexto Circuito, marzo de 1996, página. 852.**

**-Semanario Judicial de la Federación 8a. Epoca. Tomo XII-marzo. página
408.**

-Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Noviembre 1983. página. 393.

-Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1986 3a. parte. página. 158.

-Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 1980. página. 255.

-Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 1980. página 255.

-Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 1980. página. 94

-Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 1978. Pleno. página. 316.

-Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 1978. Pleno. página 316.