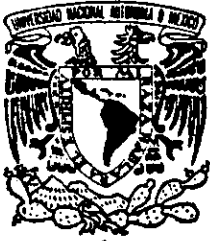


126  
2c1



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA CREACION DEL SERVICIO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA Y SU IMPACTO EN LA ADMINISTRACION GENERAL DE RECAUDACION.

## T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA**  
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)

P R E S E N T A :

**ANA MARIA TOBON SANCHEZ**

ASESOR: DR. RICARDO UVALLE BERRONES.



CIUDAD UNIVERSITARIA.

260357

1998.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



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.

**NO TEMAS INTENTAR  
LLEGAR AL SOL, MANTEN  
LA MIRA Y NO VERAS LAS  
SOMBRAS**

**A MIS PADRES**

**ANTONIO TOBON CASTILLO  
CANDIDA SANCHEZ RAMIREZ**

**Con profundo respeto y admiración, porque ellos me despertaron a la vida, y como homenaje a su sacrificio desinteresado**

**A MI SOBRINA**

**NORMA N. HINOJOSA TOBON**

**Por brindarles a mis hijos el cariño, paciencia y amor que una madre puede dar**

**A MIS HERMANOS**

**EVA, NOEMI, ELENA, JOSE,  
ERNESTO, MARCOS Y  
ANTONIO +**

**Por su cariño y apoyo que siempre me han brindado**

**Mi gratitud y todo mi amor a mis  
hijos ANALUISA Y ABRAHAM,  
que me perdonaron por robarles  
tanto tiempo a fin de concluir esta  
etapa**

**A MI ESPOSO**

**LUIS E. GONZALEZ ZAVALA**

**Cuyo amor me ha nutrido y  
sustentado para la realización de  
este trabajo**

**A LA U.N.A.M.**

**Por ser la Institución que me abrió  
sus puertas y me brindó la  
oportunidad de estudiar una  
carrera profesional**

**A LA FACULTAD DE CIENCIAS  
POLITICAS Y SOCIALES**

**Porque en sus aulas recibí los  
conocimientos necesarios para mi  
formación profesional**

**AL DR. RICARDO UVALLE BERRONES**

**Mi profundo agradecimiento, como  
asesor, quien con su paciencia y  
ánimo me encamino a la  
culminación de este trabajo**

**AL LIC. NOE PEREZ BELLO**

**Mi sincera gratitud, por sus  
atenciones e intervenciones valiosas  
para la conclusión del mismo**

## **A MIS PROFESORES**

**Mi sincera gratitud por contribuir  
a mi formación profesional**

**AL LIC. JOSE MANUEL ROJAS  
JUAREZ**

**Mi profundo agradecimiento y  
admiración, por ayudarme a  
alcanzar lo inalcanzable**



# INDICE

	<b>Página</b>
<b>PROEMIO.</b>	<b>1</b>
<b>1. ESTADO MODERNO-ESTADO FISCAL.</b>	
1.1 El Estado moderno.	2
1.2 El carácter fiscal del Estado moderno.	6
1.3 La actividad financiera del Estado moderno.	9
<b>2. LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA EN MEXICO.</b>	
2.1 La actividad tributaria del Estado mexicano.	12
2.2 La Secretaría de Hacienda y Crédito Público como órgano de la actividad financiera estatal en México.	15
2.3 Organos de ejecución financiera en la Ley de Ingresos.	17
<b>3. EL SERVICIO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA Y SU IMPACTO EN LA ADMINISTRACION GENERAL DE RECAUDACION.</b>	
3.1 El Servicio de Administración Tributaria.	20
3.2 Organización Institucional del Servicio de Administración Tributaria.	24
3.3 Funciones y Estructura de la Administración General de Recaudación.	29
3.4 El Servicio de Administración Tributaria y la Administración General de Recaudación.	33
3.5 El Servicio Fiscal de Carrera en la Administración General de Recaudación.	35
<b>CONCLUSIONES.</b>	<b>38</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.</b>	<b>43</b>

## **PROEMIO**

La necesidad e interés económicos del Estado, así como la procura del bien común son factores que determinan el motivo y facultad de allegarse recursos financieros para la realización de sus obligaciones.

Asimismo, la actividad financiera y tributaria del Estado tendiente a la obtención, manejo y aplicación de recursos que recauda para llevar a cabo la prestación de servicios públicos, obras públicas y múltiples actividades que tiene bajo su responsabilidad.

Por esto, los ciudadanos de un país que perciben ingresos pecuniarios por concepto de trabajo o empleo están obligados a entregar al gobierno parte de su dinero o de sus bienes, a fin de poder contar con los medios económicos y financieros que hagan posible atender y satisfacer las necesidades colectivas.

En consecuencia y para fines de esta investigación, en el primer apartado se analiza al Estado moderno como un Estado fiscal; en el segundo, se estudia a la administración tributaria, en el sentido de que el Estado realiza diversas actividades como la económica y financiera para la ejecución de sus fines, a través del Ejecutivo la desarrolla y dirige a la realización de los servicios públicos y a la satisfacción de necesidades generales, por medio de éstas el Estado administra su patrimonio, determina y recauda los tributos y conserva o destina lo recaudado; en el tercer apartado, se destaca al Servicio de Administración Tributaria como un cambio tendiente a la modernización de la Administración Pública Federal.

Por último, se mencionan las conclusiones de esta investigación relativas a la creación del Servicio de Administración Tributaria y su impacto en la Administración General de Recaudación, en términos de que con el nacimiento de este órgano desconcentrado dotado de ciertas facultades se pretenden modernizar los procesos recaudatorios como son el fortalecimiento y promoción del cumplimiento voluntario de obligaciones fiscales, así como la especialización y profesionalización del servidor fiscal.

# I. ESTADO MODERNO-ESTADO FISCAL

## 1.1 El Estado moderno.

El Estado moderno se puede identificar en el terreno de la legitimidad, al respecto, diversas asociaciones como la familiar han utilizado la violencia como un medio normal para dominar. Ahora el Estado se considera como "aquella comunidad humana que dentro de un determinado territorio reclama para sí el monopolio de la violencia física legítima".<sup>1</sup>

En este sentido, el Estado como todas las asociaciones o entidades políticas que históricamente le han precedido como son la feudal y estamental, es una relación de dominación de hombres sobre hombres, que sostiene por medio de la violencia legítima, es decir, de la que es considerada como tal que para subsistir necesita, por tanto, que los dominados acaten la autoridad que pretenden tener quienes en ese momento dominan. Lo que caracteriza a nuestro tiempo es que a las asociaciones e individuos sólo se les concede ese derecho en la medida que el Estado se los permite.

Existen diversos tipos de justificación para fundamentar la legitimidad: la tradicional como la que ejercían los patriarcas y príncipes patrimoniales; la carismática basada en las cualidades personales del individuo y por último la legitimidad basada en la legalidad la creencia en la validez de preceptos legales, es decir, en la orientación hacia la obediencia a las obligaciones legalmente establecidas; una dominación como la que ejercen el servidor público.

Estas ideas de legitimidad y su fundamentación son importantes para la estructura de la dominación, en el sentido de que toda empresa ya sea pública o privada que requiera una administración continua necesita la orientación de la actividad humana hacia la obediencia y la disposición.

---

<sup>1</sup> Max Weber, *El Político y el Científico*, p. 9.

Las organizaciones estatales pueden ser clasificadas en dos grandes categorías; una, el equipo humano (funcionarios, empleados) con cuya obediencia ha de contar el titular del poder, posee en propiedad los medios de administración, ya sea que éstos consistan en dinero, edificios, material bélico, parque de transporte; en otra categoría de organización estatal el cuadro administrativo está separado de los medios de administración. En esta última el titular del poder tiene los bienes requeridos para la administración como una empresa propia, organizada por él, de cuya administración encarga a personal, empleados, u hombres de confianza que no son propietarios de los medios materiales de la empresa; en las primeras sucede lo contrario. Esta diferencia se mantiene a través de las organizaciones administrativas del pasado.

Ahora bien, el Estado moderno <sup>2</sup> surge cuando el príncipe inicia la expropiación de los privados de los medios administrativos, de guerra, y de recursos financieros. Este proceso comparado con el desarrollo de la empresa capitalista mediante la paulatina expropiación de los productores independientes, como resultado arroja que en el Estado moderno el poder de disposición sobre los medios ya sea edificios, dinero, recursos, sólo la tiene el Estado, este punto es la esencia misma del concepto de Estado moderno en el momento que éste separa a los empleados u obreros administrativos de los medios materiales de la administración como son los anteriormente mencionados.

En este sentido el Estado moderno es una organización institucional, es decir, conformada por instituciones tendientes a la dominación por medio de la violencia legítima y que para estos fines concentra en manos de sus dirigentes los medios materiales y humanos con los que cuenta.

Asimismo, se puede abordar la legitimación de la Edad moderna en el sentido de que la "legitimidad significa el hecho del merecimiento de reconocimiento por parte de un orden político". <sup>3</sup> Se destaca que la legitimidad, pretende constituir una validez de cuyo reconocimiento depende la estabilidad de un orden de dominación, es decir, con el surgimiento del Estado moderno se pretende asegurar la tarea de proteger a la sociedad frente a la desintegración y su dominación política.

---

<sup>2</sup> "El Estado moderno es una asociación de dominación con carácter institucional que ha tratado con éxito, de monopolizar dentro de un territorio la violencia física legítima como medio de dominación y que para lograr esta finalidad ha reunido todos los medios materiales en manos de sus dirigentes y ha expropiado a todos los funcionarios que antes disponían de ellos por derecho propio, sustituyéndolos con sus propias jerarquías supremas". *Ibid.*, p. 13.

<sup>3</sup> Jürgen Habermas, *La Reconstrucción del Materialismo Histórico*, p. 243.

Lo que en todo caso se presenta como decisivo para los problemas de legitimidad de la edad moderna, es que el nivel de justificación se torna reflexivo, en el sentido de que los procedimientos y las propias premisas de la justificación, integran a partir de ahora las razones en las que se apoya la legitimación. La idea del pacto que se realiza entre todas las personas sin exclusión, en su condición, ciertamente de libres e iguales, define el tipo de legitimidad procedimental de la época moderna, interpretada ésta en el sentido de acuerdo racional.

Al respecto, los problemas de legitimación en las sociedades capitalistas desarrolladas que surgen con el Estado moderno se caracterizan por rasgos como la monopolización del poder legítimo, una administración centralizada y racionalizada. Estos rasgos circunscriben una estructura de la organización estatal surgiendo la sociedad capitalista. Esta, exige una organización estatal distinta de las sociedades de los grandes imperios, dotados de una constitución eminentemente política.

Este fenómeno, define dos vertientes el interno y el externo, el primero es posible entender al Estado moderno como el resultado de la diferenciación de un sistema económico que regula el proceso productivo a través del mercado, esto es: de modo descentralizado y apolítico. El Estado organiza las condiciones bajo las cuales los ciudadanos, en su calidad de personas privadas que compiten entre sí y actúan estratégicamente, soportan el proceso productivo. "El Estado no produce por sí mismo, como no sea subsidiariamente, en lugar de empresarios, para los que determinadas inversiones, necesarias desde el punto de vista funcional, todavía no son rentables o ya han dejado de serlo".<sup>4</sup>

En este sentido, el Estado desarrolla y garantiza el derecho privado, el proceso del dinero, determinadas infraestructuras. Como quiera, el Estado no desarrolla para sí mismo una actividad económica de signo capitalista, por lo que no tiene más solución que detraer de las rentas privadas los recursos necesarios para sus actividades ordenadoras, como son los servicios públicos, salud, educación, entre otras, por esto el Estado moderno es un Estado fiscal.

---

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 255.

El Estado moderno cobra una mayor autonomía funcional, creciendo en este orden la fuerza de la imposición de la administración moderna,<sup>5</sup> frente a los ciudadanos y grupos particulares. Pero el Estado moderno no se forma sólo en conjunción con un ambiente interior, sino también con un ambiente económico exterior. Así es como se explica la forma de soberanía de un Estado que se define por relación a la soberanía de otros Estados. La autonomía política de cada uno de los poderes estatales en particular, descansa en un reconocimiento recíproco, que viene sancionado por la amenaza de la fuerza militar.

Derivado de los distintos aspectos mencionados anteriormente, como la legitimidad y la dominación, bases que toma el Estado para efectuar sus distintas funciones y que son fundamentales para entenderlo como empresa que requiere de una administración continua que necesita de la guía humana tendiente a la obediencia y disposición.

El Estado moderno, es el detentor de los medios humanos, materiales y financieros que pone en manos de sus dirigentes estos medios para desarrollar sus tareas de inversión y proporcionar insumos a la sociedad, sino en su totalidad, por lo menos en una parte, en virtud de que el Estado no produce por sí mismo todas las demandas requeridas por la sociedad, por lo que organiza y crea las condiciones del mercado para la existencia de empresarios privados desarrollando con esto el derecho privado. El Estado al no desarrollar por sí mismo una actividad económica de tipo privado tiene que allegarse de recursos suficientes para poder ejecutar sus actividades ordenadoras como son la creación de empleos, servicios públicos, crecimiento económico, entre otras, reforzando al Estado moderno como Estado fiscal.

Por lo anterior, en términos de dominación, el Estado para subsistir necesita que los gobernados acaten la autoridad de quienes en ese momento gobiernan. Por lo que existen tres tipos de justificaciones para fundamentar la legitimidad de una dominación. Primero, el de la costumbre, es la legitimidad tradicional, como la que se manifestaba con los patriarcas y los príncipes; la segunda, la autoridad de la gracia personal y la confianza carismática, el heroísmo u otras cualidades de caudillo que un individuo posee. Esta autoridad la detentaron los profetas, los demagogos, jefes de partidos políticos.

---

<sup>5</sup> "En torno al desarrollo de la administración fiscal, uno de los aparatos administrativos centrales, se ha visto cuando menos tan inmensamente impregnado por estos imperativos, como inmediatamente por las necesidades organizacionales de la economía capitalista", *Ibid*, p. 256.

Por último, la legitimidad basada en la legalidad, en la creencia en la validez de preceptos legales y en la competencia objetiva fundada sobre normas racionalmente creadas, es decir, en la orientación hacia la obediencia a las obligaciones legalmente establecidas; una dominación como la que ejerce el servidor público.

Es entonces que el Estado moderno es un Estado fiscal, en virtud de que para poder desarrollar sus actividades de educación, salud, servicios públicos entre otros, necesita de los recursos de los particulares y se hace llegar de estos recursos por medio de su facultad de obligar a las personas a contribuir para cubrir los gastos públicos. Manifestándose de esta manera la legitimidad basada en la legalidad, al identificarse esta obligación en normas y preceptos legales creados por el Estado.

## **1.2 El carácter fiscal del Estado moderno.**

Para explicar el carácter fiscal y el tipo de relación tributaria que se da en el Estado moderno es conveniente situarlo en la naturaleza de la administración, considerada esta como un resultado de la comunidad, en el sentido de que cuando hay "pacto social hay administración", <sup>6</sup> pero ésta no toma sus principios en convenios humanos, sino que es un fenómeno precedente de la existencia de la sociedad, los convenios o leyes apoyan para la organización, es decir, para determinar su modo de existir. Las leyes no instituyen la administración, lo que hacen es cambiar su organización.

Aunque la administración es una consecuencia de la asociación sujeta a un modo de existir. Este modo ó sistema, constituye, en cuanto a los principios, la ciencia de la administración, y en cuanto a su acción ejecutiva el arte de administrar.

---

<sup>6</sup> "La administración es una consecuencia natural del Estado social, como este lo es de la sociabilidad natural del hombre: su naturaleza es un resultado de la comunidad", C.J.B. Bonnin, "*Principios de Administración*" en: *Revista de Administración Pública, Edición Especial 1982*, p. 83.

En este entorno existen relaciones naturales tanto en el orden social como en el físico, al respecto y debido a esta relación la comunidad no podría existir sin los individuos que la componen, ni una población sin las relaciones que unen entre sí a los ciudadanos, ni el orden social sostenerse sin reglas que mantengan en armonía aquellas relaciones. Al respecto existe entre los particulares un "interés público",<sup>7</sup> que es permanente porque el conjunto de los intereses particulares es constante. En este interés público es donde se origina la administración pública en virtud de que corrige, mejora y direcciona a las organizaciones.

En este sentido, la relación tributaria, es el vínculo que une a diferentes sujetos respecto de la generación de consecuencias jurídicas o administrativas consistentes en el nacimiento, modificación, transformación o extinción de derechos y obligaciones en materia tributaria. Esto reúne los elementos de vinculación que se dan en la relación tributaria, como son los sujetos que pueden intervenir, los derechos y obligaciones que entre ellos surgen.

Por otra parte, la facultad tributaria que posee el Estado y por la cual la relación tributaria surge, siendo su principal objetivo el solventar el gasto público para llegar al "bien común".<sup>8</sup> Considerando al bien común, se refiere a que hay un fin que es para toda la sociedad, en la esencia de la vida social, radica la idea de un bien común. Clasificándose en particular y público, el primero se relaciona con intereses particulares y el segundo se aplica al bien de todos los individuos que integran el Estado.

Al respecto, la sociedad y el Estado se constituyen con todas las limitaciones que se opongan para crear un orden necesario y permanente que asegure la convivencia social. El proceso político o acciones humanas organizadas siempre deben ir encaminadas a la obtención de ciertos propósitos. Hay fines sociales que persiguen el bien social.

---

<sup>7</sup> "Por interés público debe entenderse la reunión de aquellas necesidades y relaciones naturales y universales cuya expresión son las leyes y el poder estatal el regulador". *Ibid*, p. 92.

<sup>8</sup> "La idea de bien común implica dos elementos generales. la idea de bien, es decir, todos, los medios materiales e inmateriales susceptibles de satisfacer necesidades; y común, es decir, que la finalidad perseguida se extiende a toda la comunidad", Andrés Serra Rojas, *Ciencia Política*, p. 449.



Esto es propio de cada comunidad, acorde a sus condiciones culturales, económicas y políticas, entendido este bien social como la realidad que una sociedad persigue para lograr su superación y mejores condiciones de vida. Este bien social se transforma en bien público cuando el Estado lo incorpora como uno de sus fines.

Los fines exclusivos del Estado son aquellos que la Constitución señala como fines que sólo el Estado debe atender con exclusión de cualquier particular. Tal es el caso de la defensa nacional, el banco único de emisión, la recaudación y otras actividades que la Constitución señala como propias y exclusivas del Estado.

El bien público, llamado también bien social, en el sentido de que uno de los fines que persigue el Estado es brindar a la sociedad el logro de su superación y mejorar sus condiciones de vida, por esto el bien social se hace llamar bien público cuando el Estado lo incorpora como uno de sus fines, al tratar el Estado de satisfacer las necesidades de la sociedad.

Aparece entonces un complicado proceso de acciones y reacciones sociales. No es simplemente intereses individuales anónimos, sino que importa a todos con un interés generalizado, que puede ser satisfecho por los propios particulares, en la llamada "iniciativa privada", pero que justifica de alguna forma la intervención estatal exclusiva, de colaboración; es decir, el interés público es todo interés cuya satisfacción está a cargo del Estado. El Estado moderno ha involucrado en una sola idea el bien común y el bien social.

La ejecución de estas actividades requiere que los medios necesarios para que sean llevadas a cabo la idea del "bien común" no puede alcanzarla sin los recursos necesarios para la realización de sus actividades. Todo ello implica gran número de recursos de que el Estado debe disponer para poder cubrir los requerimientos.

Así se presenta la idea de necesidades y satisfactores: obtención de recursos, manejo de medios y pago de lo que la realización que esas actividades representarán.

La obtención de recursos la lleva a cabo el Estado por diversos medios que tiene a su alcance: pueden ser por la explotación de sus propios bienes y por el manejo de sus empresas, así como por el ejercicio de contribuciones que los particulares deberán aportar para los gastos públicos y finalmente su presupuesto se cubrirá por otros medios financieros, que en calidad de empréstitos, vía crédito interno o externo, obtendrá de otros entes.

El manejo de los recursos que obtiene el Estado, se realiza por los diferentes órganos que integran la Administración Pública, siempre sujetos a las disposiciones que regulan la legalidad de su actuación.

La aplicación de estos recursos constituyen las erogaciones que en concepto de gasto público tiene que efectuar en su gestión, para alcanzar sus objetivos.

### 1.3 La actividad financiera del Estado moderno.

El Estado realiza diversas actividades para la ejecución de sus fines, a través del Poder Ejecutivo desarrolla una actividad que se dirige a la realización de los servicios públicos y a la procura de la satisfacción de las necesidades generales, por esto la Administración de un Estado como la de cualquier otra entidad pública o privada, tenga que utilizar medios personales, materiales y jurídicos para lograr el cumplimiento de sus fines, de donde resulta que uno de los sectores más importantes de la actividad administrativa esta conformado por la "gestión de intereses económicos",<sup>9</sup> esta actividad en el Estado moderno ha recibido el nombre de actividad financiera, la cual la cumple el Estado para administrar su patrimonio, para determinar y recaudar los tributos, para conservar o destinar lo recaudado siendo esta una actividad fundamental que desarrolla el Estado.

Por otra parte, la actividad financiera del Estado se define como "la actividad que desarrolla el Estado con objeto de procurarse los medios necesarios para los gastos públicos destinados a la satisfacción de las necesidades públicas y en general a la realización de sus propios fines".<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> F. Sainz de Bujanda, "Hacienda y Derecho", citado por: Sergio Francisco de la Garza, *Derecho Financiero Mexicano*, p. 5.

<sup>10</sup> *Ibid.*

Es en este sentido, que se pueden observar varios aspectos diferentes de la actividad financiera del Estado moderno: primero, la obtención de ingresos que pueden ser tanto de particulares, como el de la explotación de su patrimonio (empresas, renta de inmuebles, venta de bienes, entre otros); la gestión o manejo de los recursos obtenidos y la administración, y explotación de sus propios bienes patrimoniales y la realización de diversas actividades para el sostenimiento de funciones públicas y la prestación de servicios públicos.

Asimismo, es necesario mencionar que la actividad financiera del Estado esta compuesta de aspectos como es el económico, en el sentido de la obtención o inversión de recursos para poder cumplir sus “fines”,<sup>11</sup> así como del aspecto político en virtud de que la actividad financiera forma parte de la Administración Pública y ésta a su vez, esta integrada por el conjunto de actividades y servicios destinados al cumplimiento de los fines de utilidad general, es claro que sólo podrá tenerse un concepto preciso de la actividad financiera partiendo de una noción clara de la organización y de los fines estatales, porque la facultad del Estado de procurarse los medios económicos necesarios para el cumplimiento de sus fines pertenece al ámbito de los poderes de supremacía que corresponde a éste.

Así también, el aspecto jurídico, en razón de que la actividad financiera del Estado como el resto de la actividad administrativa se encuentra sujeto al derecho positivo, en virtud de que constituye al Estado moderno que sus manifestaciones administrativas y las relaciones con los particulares que esta genera se basan en la ley, así mismo la actividad financiera porque implica la administración del dinero público, del dinero que se sustrae de la economía privada para la satisfacción de las necesidades públicas; y porque la enorme riqueza destinada a esos fines origina relaciones que requieren de disposiciones que guíen ese sistema.

---

<sup>11</sup> “Las funciones estatales incorporan las relaciones sistémicas y complejas entre el mercado, el Estado y las instituciones, por ello son económicas y políticas simultáneamente. Esas relaciones se reflejan en las cuatro funciones del Estado más ampliamente reconocidas: corregir las fallas del mercado; inducir el crecimiento; establecer leyes económicas; y redistribuir el ingreso”, José Luis Ayala Espino, *Límites del Mercado Límites del Estado*, p. 4.

La actividad financiera tiene también un aspecto sociológico, éste resulta del régimen de los tributos y de los gastos públicos que ejercen una determinada influencia sobre los grupos sociales que operan dentro del Estado. Los fines políticos de los impuestos aparecen en varias ocasiones como condicionados por las necesidades existentes en los grupos sociales, es por eso que la Hacienda Pública debe ocuparse también de las repercusiones sociales que pueden derivarse de la actuación económica de los entes públicos.

La actividad financiera del Estado es compleja por los aspectos que la componen: político, por la naturaleza del ente público que lo produce y de los fines que persigue; económico, por los medios empleados; jurídico, por la forma en que actúa y se desenvuelve; y sociológico, por los elementos sociales a los que afecta.

## 2. LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA EN MEXICO.

### 2.1 La actividad tributaria del Estado mexicano.

Para abordar la actividad tributaria del Estado, es necesario explicar su actividad económica, en el sentido de que este debe planificar la actividad financiera, procurando una administración más eficiente, progreso económico y una distribución equitativa de la riqueza.

El Estado como detentor de los medios materiales de administración tiene el control de la vida económica del país, regula la economía para procurar la distribución de bienes, satisfacer necesidades y tener el control social.

La actividad económica del Estado implica que el proceso de previsión, cuantificación, selección y distribución de los recursos, esté ligado a la necesidad de planear el desarrollo. Escasez de recursos disponibles y grandes necesidades por satisfacer, debidamente jerarquizadas, mantienen una ineludible relación, que sólo el Estado puede atender de forma integral.

Es decir, el Estado está facultado para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el gasto público.

El poder o soberanía financiera es expresión de soberanía política, concebida como atributo del Estado y se caracteriza por dos facetas: la primera, que se refiere a los ingresos y la segunda, acerca de los gastos. La facultad financiera se refiere al conjunto de actividades económicas del Estado: ingresos y egresos. En cambio el "poder o soberanía tributaria se refiere a la facultad propia del Estado para crear tributos".<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> F. Sáinz de Bujanda, "Notas de Derecho Financiero", citado por: Sergio Francisco de la Garza, *Op. cit.*, p. 199.

Este poder tributario es la facultad que tiene el Estado de imponer a los particulares la obligación de aportar una parte de su riqueza para el ejercicio de las atribuciones que le están encomendadas, esas atribuciones o tareas las debe realizar para que la sociedad pueda encontrar organización y bienestar. El Estado tiene que realizar una serie de funciones y prestar una cantidad de servicios públicos que los particulares, por sí mismos, no podrían realizar ni prestar por que el Estado es el gestor del bien común.

Para realizar todas estas actividades, el Estado tiene necesidad de obtener recursos que deben encontrar su fuente, en la mayoría de los casos y en su máximo volumen, en el patrimonio de los particulares que integran el Estado. Exige a los particulares que le trasladen una parte de su riqueza. Tales aportaciones han recibido el nombre de tributos, contribuciones o impuestos.

Asimismo, los tributos <sup>13</sup> constituyen la más importante clase de ingresos del Estado moderno para conseguir los medios necesarios alcanzando el desarrollo de sus actividades, en cuanto a la terminología en materia de tributos es confusa. Nuestra Constitución en su artículo 31, habla de contribuciones englobando sus tres especies: impuestos, derechos y contribuciones, incluso el Código Fiscal de la Federación utiliza el vocablo "contribución" como equivalente al del tributo.

Tributos e impuestos son palabras que denotan superioridad o soberanía del Estado, ejercida en épocas pasadas, en cambio la palabra contribución, es utilizada más comúnmente en la época moderna, en que el Estado guiado por normas y criterios de justicia, hace que los particulares hagan las aportaciones de acuerdo con su capacidad contributiva, dando el sentido de que los particulares verdaderamente contribuyen para que el Estado pueda realizar sus atribuciones.

---

<sup>13</sup> "Tributos son las prestaciones pecuniarias que el Estado, o un ente público autorizado al efecto por aquél, en virtud de su soberanía territorial, exige de sujetos económicos sometidos a la misma", Ernest Blumenstein, *Sistema di Diritto delle Imposte*, citado por: Sergio Francisco de la Garza, *Op. cit.*, p. 312.  
"Una prestación obligatoria, comúnmente en dinero, exigida por el Estado en virtud de su poder de imperio y que da lugar a relaciones jurídicas de derecho", Giuliani Fonrouge, G. M., *Ibid.*

“En los Estado modernos, que rigen su vida por Constituciones, y conforme al sistema de la división de Poderes, el poder tributario es atribuido exclusivamente al Poder Legislativo, el cual lo ejerce en el momento en que expide las leyes que determinan qué hechos o situaciones son los que al producirse en la realidad generan para los particulares la obligación del pago de contribuciones”.<sup>14</sup> En el caso concreto de nuestro país, el Fiscal se ejerce por el Poder Legislativo, cuando expide las leyes reglamentarias de cada contribución y cuando cada año señala en virtud de la Ley de Ingresos, cuáles de esas contribuciones van a estar en vigor en cada año fiscal.

En cambio, corresponde al Poder Ejecutivo, en su carácter de administrador fiscal, el determinar o el comprobar cuándo se han producido en la realidad esos hechos o situaciones que generan la obligación de pagar esas contribuciones, señalar o determinar la cuantía de los pagos o bien verificar si las prestaciones que han realizado se encuentran ajustadas a la Ley.

En este sentido, el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere al Congreso de la Unión el poder para “establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto”. Asimismo, nuestro principio de legalidad esta fundamentado en el artículo 31 de la citada Constitución, que dispone que las contribuciones que se tiene la obligación de pagar para los gastos públicos de la Federación, de los Estados y de los Municipios deben estar establecidas por las leyes, al expresar que los mexicanos deben contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, y reglamentada con la Ley de Ingresos, en la que se determinan los impuestos que se causarán y recaudarán durante un periodo determinado.

Por lo anteriormente expuesto, el Estado necesita de una ciencia para administrar esos tributos, que es precisamente la Administración tributaria, en virtud de que va a planear, organizar, integrar, dirigir y controlar los recursos provenientes de las contribuciones de los mexicanos, encargándose de esto los órganos de la actividad financiera en nuestro país.

---

<sup>14</sup> Sergio Francisco de la Garza, *Ibid*, p. 200.

## 2.2 La Secretaría de Hacienda y Crédito Público como órgano de la actividad financiera estatal en México.

Para entender la actividad financiera estatal, es necesario conocer las palabras Fisco, Erario y Hacienda Pública, 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 (rey o emperador) en contraposición al erario, que era el tesoro del Estado; posteriormente se hizo extensivo el vocablo fisco para comprender el tesoro del Estado, también, cuando los príncipes llegaron a tener disposición del tesoro público.

Hacienda tiene su origen en el verbo latino *facera*, aún cuando algunos sostienen que deriva del árabe “*ckásena*”, que significa cámara del tesoro.<sup>15</sup> La Hacienda Pública como organismo y como concepto, aparece por primera vez al crear Felipe V la Secretaría de Hacienda, dentro de la organización administrativa del reino español. De ahí pasa a América Latina, y a México, donde la dependencia del Gobierno Federal encargada de realizar la actividad financiera estatal conocida como Secretaría de Hacienda, agregándosele posteriormente y Crédito Público.

Históricamente el “órgano”<sup>16</sup> de la actividad financiera de la Federación, desde la Independencia fue la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Al expedirse la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1947 se creó la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, a la que se atribuyeron funciones para el manejo del patrimonio permanente del Estado (inmuebles, organismos descentralizados y empresas paraestatales) y la inspección de las demás secretarías de Estado, sin embargo, perdió estas últimas atribuciones, quedándose únicamente con las primeras, por lo que adquirió el nombre de Secretaría de Patrimonio Nacional. En diciembre de 1976 la nueva Ley de Administración Pública Federal, la cual le atribuyó funciones de administración del patrimonio permanente del Estado y la promoción y fomento de la industria nacional.

---

<sup>15</sup> H. Rossy, “*Instituciones de Derecho Financiero*,” citado por: Sergio Francisco de la Garza, *Op. cit.*, p. 20.

<sup>16</sup> “El órgano es una institución que sirve para alumbrar y mantener perenne la voluntad del Estado; el Estado es una persona jurídica que no puede concebirse, ni existir sin órganos que lo hagan funcionar. La actividad del Estado se manifiesta por medio de la actividad de sus órganos”, Andrés Serra Rojas, *Op. cit.*, pp. 544 y 545.



En diciembre de 1957 se creó la Secretaría de la Presidencia, como un órgano de planeación y coordinador de la inversión del sector público (Lo que hasta hace poco era la Secretaría de Programación y Presupuesto).

Eran estas tres Secretarías de Estado (Hacienda y Crédito Público, Patrimonio Nacional y de la Presidencia) las que realizaban la actividad financiera del Gobierno Federal.

La existencia de tres dependencias del Ejecutivo encargadas de planeación de las actividades públicas, de su financiamiento y de su control, respectivamente, impidió que estas funciones, que constituyen una tarea continúa en lo administrativo, se llevaran a cabo de manera coherente y oportuna. La planeación del gasto público y de las inversiones a cargo de la Secretaría de la Presidencia, la presupuestación del gasto corriente en la Secretaría de Hacienda y la programación y el control de las entidades paraestatales en la Secretaría del Patrimonio Nacional, debido a la falta de coherencia y oportunidad para efectuar la planeación, la presupuestación y programación se propuso la integración de estas funciones a cargo de un solo responsable, por lo que el 1º de enero de 1992 se dejó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con las funciones de gestionar el ingreso público y manejar el crédito público.

Actualmente algunas de las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal artículo 31, para esta materia son: proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las Entidades Paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la Administración Pública Federal, así como estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales, y de las leyes de ingresos de la Federación, además de dirigir la política monetaria y crediticia.

Asimismo, realiza o autoriza todas las operaciones en que se haga uso del crédito público; vigila el sistema bancario del país que comprende el Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito; cobra los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales, vigila y asegura el cumplimiento de las disposiciones fiscales.

Proyecta y calcula los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional, Así como formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, a consideración del Presidente de la República. Así como establecer normas y lineamientos en materia de administración de personal, obras públicas y adquisiciones de bienes muebles de la Administración Pública Federal;

Por lo anterior, las actividades o funciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como órgano de la actividad financiera en México, son proyectar y calcular los ingresos para satisfacer las necesidades del gasto público, de igual manera, calcula y proyecta los egresos para formular el programa del gasto público.

### **2.3 Los órganos de ejecución financiera en la Ley de Ingresos.**

Los órganos de ejecución financiera, para efectos de la Ley de Ingresos en México son: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Servicio de Administración Tributaria y la Tesorería de la Federación. Estos órganos están facultados por el Estado para el cobro, vigilancia, recaudación y concentración de los fondos federales provenientes de los impuestos, a continuación se especifica cada una de ellas:

Para el caso de la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la faculta para el cobro de los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables, vigilar y asegurar su cumplimiento; así como de estudiar y formular los proyectos de leyes, disposiciones fiscales, leyes de ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal; dirigir la política monetaria y crediticia, así como manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal”.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Art. 31.

Asimismo, al *Servicio de Administración Tributaria* conforme a su Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación del 15 de diciembre de 1995, están adscritas las siguientes unidades: la Dirección General de Interventoría, Dirección General de Planeación Tributaria, Dirección General de Asuntos Fiscales Internacionales, Dirección General de Coordinación con Entidades Federativas, Dirección General de Tecnología de la Información, Administración General de Recaudación, Administración General de Auditoría Fiscal Federal, Administración General Jurídica de Ingresos, Administración General de Aduanas, Coordinación General de Recursos y Unidades Administrativas Regionales. A todas estas dependencias les corresponden funciones relacionadas con la ejecución de la Ley de Ingresos; es decir, les corresponde percibir los ingresos provenientes de conceptos que en la citada ley se enumeran como son: Impuestos, Aportaciones de Seguridad Social, Derechos, Productos, Aprovechamientos, etc., para un determinado ejercicio fiscal.

*La Tesorería de la Federación* está adscrita directamente al Secretario de Hacienda y Crédito Público, de “acuerdo con el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, compete al Tesorero de la Federación”<sup>18</sup> entre otras actividades, las siguientes que se relacionan con este tema.

Determinar los créditos fiscales a cargo de los contribuyentes, así como recaudar, concentrar, custodiar, vigilar y situar los fondos provenientes de la aplicación de la Ley de Ingresos de la Federación y otros conceptos que deba percibir el Gobierno Federal por cuenta propia o ajena, depositándolos diariamente en el Banco de México, o en institución de crédito autorizada por la Tesorería, así como establecer los sistemas y procedimientos de recaudación de los ingresos federales con la participación que le corresponda a las Administraciones Generales de Recaudación y Aduanas.

En estas tareas, el Tesorero es auxiliado por los Subtesoreros de Operación y de Control y de Informática, por el Titular de la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores, el Director de Procedimientos Legales, el Director de Administración de Cartera y Activos no Monetarios, el Director de Técnica Operativa, y por los Delegados Regionales de la Tesorería de la Federación.

---

<sup>18</sup> Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Art. 11.

Las Delegaciones regionales, que están a cargo de un delegado vigilan que las entidades federativas coordinadas y las Administraciones Locales y las otras oficinas recaudadoras concentren oportunamente los fondos que correspondan a la Federación y la documentación relativa al movimiento de fondos y rindan la información consolidada a la Tesorería.

Por otra parte, el cobro de toda clase de créditos a favor del Gobierno Federal y la percepción de fondos y valores por otros conceptos, a que tenga derecho el mismo o por cuenta ajena, debe hacerse por la Tesorería de la Federación, directamente o por conducto de sus organismos subalternos (Aduanas Marítimas y Fronterizas, Administraciones Locales y las dependencias de las Secretarías y Departamentos de Estado) o auxiliares (las Tesorerías de los Poderes Legislativo y Judicial, las dependencias de los Gobiernos de los Estados, Municipios y Distrito Federal, de los organismos descentralizados, empresas paraestatales y los particulares autorizados).

Todos los fondos y valores que se perciben a favor del Gobierno Federal por cualquiera de los conductos antes mencionados se concentrarán en la Tesorería de la Federación, ya sea con un fin determinado y para ser aprovechados en actividades de la administración pública, sólo podrá disponerse de ellos por aplicación del Presupuesto de Egresos.

Las cantidades que se recauden, deben reflejarse cualquiera que sea su forma o naturaleza (efectivo, especie, timbres, marbetes, dación de bienes, cheques), tanto en los registros de las oficinas recaudadoras y de la propia Tesorería como en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

### 3. EL SERVICIO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA Y SU IMPACTO EN LA ADMINISTRACION GENERAL DE RECAUDACION.

#### 3.1 El Servicio de Administración Tributaria.

El Servicio de Administración Tributaria tiene sus orígenes en la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1996 presentada a la Cámara de Diputados el 14 de noviembre de 1995, en relación a esta ley y haciendo énfasis a la política de Ingresos es de suma importancia, en razón de que incide de manera determinante sobre la orientación del modelo de desarrollo del país.

Para lograr un equilibrio entre la función recaudatoria y la función promotora de la política de ingresos, en el Consejo Asesor Fiscal integrado por un Presidente (Subsecretario de Ingresos), Consejero Jurídico (Procurador Fiscal de la Federación), Secretario Técnico (Director General de Política de Ingresos y Asuntos Fiscales Internacionales) y el Secretario Ejecutivo designado por el Presidente, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de marzo de 1995 por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el mismo, surgieron propuestas que se dividieron en cinco grupos: "primero, aquellas que impulsan un nuevo federalismo fiscal; segundo, aquellas que alientan la actividad económica y promueven las exportaciones; tercero, aquellas que avanzan en la simplificación; cuarto, aquellas que otorgan seguridad jurídica a los contribuyentes y, quinto, las que modernizan la administración tributaria".<sup>19</sup>

En lo que respecta a la quinta propuesta, materia de interés para esta investigación, se refiere a la modernización de la administración tributaria, para hacerla más eficiente, se propuso la creación de un órgano dotado de autonomía técnica, de gestión y presupuestal, con el objetivo fundamental de modernizar los procesos recaudatorios; fortalecer y promover el cumplimiento voluntario de las obligaciones de los contribuyentes y especializar y profesionalizar al servidor fiscal mediante la creación del Servicio Fiscal de Carrera.

---

<sup>19</sup> Crónica Parlamentaria, Cámara de Diputados, *Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1996*, p. 2523.

Asimismo, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, dentro de su estrategia para la reforma de gobierno y modernización de la administración pública, propone lograr una administración accesible y eficiente, orientada al servicio y a las necesidades e intereses de la ciudadanía, que responda a los cambios estructurales que vive el país y que fomente la dignidad y profesionalización de la función pública.

Es así que se propuso la expedición de una nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995, a través de la cual se llevará a cabo la asignación de las atribuciones de determinación y recaudación de las diversas contribuciones del ámbito federal, que ha venido ejerciendo la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a un órgano desconcentrado con carácter de autoridad fiscal, que se denomina Servicio de Administración Tributaria.

El objetivo de esta propuesta es formar una organización especializada, integrada por personal profesional calificado, cuya actividad se base en la optimización de los procesos recaudatorios y en el mejoramiento del servicio y atención a los contribuyentes. Para ello, deberá contar con autonomía en los aspectos técnicos sustantivos, en la gestión interna de sus asuntos y en materia presupuestal, de tal forma que pueda responder con agilidad, capacidad y oportunidad a la dinámica que las circunstancias actuales del país exigen.

Por lo anterior, al aplicarse la ley antes citada, la cual entró en vigor el 1o. de julio de 1997, se define su Naturaleza, Objeto y Atribuciones. En lo que se refiere a su naturaleza, es importante destacar que esta disposición da origen a un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y tiene por objeto y atribuciones la realización de una actividad estratégica del Estado que consiste en la determinación, liquidación y recaudación de impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y de sus accesorios para el financiamiento del "gasto público".<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> "Gasto Público es toda erogación generalmente en dinero, que incide sobre las finanzas del Estado y se destina al cumplimiento de fines administrativos o económicos-sociales". Sergio Francisco de la Garza, *Op. Cit.*, p. 134.

Asimismo, dirige y vigila los servicios aduanales, participa en los tratados internacionales en materia fiscal y aduanera, localiza y lista a los contribuyentes; de esta manera se promoverá la eficiencia en la Administración Tributaria.

Por otra parte, el Servicio de Administración Tributaria surge como una necesidad de sanear la economía del país. "En 1995 la economía mexicana se caracterizó por una contracción de la actividad económica así como por un significativo repunte de la inflación en la primera parte del año, resultado de la depreciación del tipo de cambio y la fuerte caída en la captación de ahorro externo".<sup>21</sup>

Ante esta situación, fue necesario adoptar una serie de medidas que permitieran recuperar la estabilidad. La política fiscal se orientó fundamentalmente a la consecución de un superávit con el propósito de fortalecer el ahorro interno, ante la caída de las entradas de recursos del exterior.

El programa económico para 1995 se fundamentó en cuatro líneas de acción. En primer término se fortalecieron las finanzas públicas con el objetivo de elevar el ahorro interno. En segundo lugar, con el propósito de estabilizar los mercados financieros, se aplicaron medidas fiscales y monetarias. En tercer término, se buscó reducir el costo del ajuste macroeconómico sobre los hogares, las empresas y el sistema bancario. Finalmente, se fortalecieron los programas de defensa del empleo, de capacitación de la fuerza laboral y de bienestar social. Esta estrategia se fundamentó en un manejo congruente de las políticas fiscal, monetaria y cambiaria.

De esta manera una de las estrategias económicas se fundamentó en la conducción de la política fiscal. Esta estrategia se complementa con una serie de medidas de carácter estructural tendiente a incentivar una mayor participación de los particulares en la aportación de sus impuestos. Así mismo, en la política de ingresos están inmersas las políticas tributaria, de precios y tarifas y de endeudamiento público, así como la de coordinación fiscal, que garanticen los ingresos necesarios para financiar el gasto y estimulen la asignación de los recursos entre sectores y regiones alentando la actividad económica, la inversión y la generación de empleos.

---

<sup>21</sup> Crónica Parlamentaria, Cámara de Diputados, *Op. Cit.*, p. 2522.

Derivado de lo anterior, surge el Servicio de Administración Tributaria como un órgano modernizador de la administración tributaria. Evitando con su creación duplicidad de funciones, brindar un mejor servicio al contribuyente simplificando procedimientos internos y externos; internos de tipo metodológico como ejemplo la disminución de trámites al inscribirse al Registro Federal de Contribuyentes; externos, el servicio que se brinda al contribuyente por medio de ventanillas para efectuar sus trámites, así como la extensión de servicios telefónicos y de correo.

El aspecto económico su base primordial es el cumplimiento voluntario para lograr una recaudación más elevada, este cumplimiento voluntario se pretende fomentar por medio de la confianza hacia el contribuyente, de ahí la importancia del Servicio Fiscal de Carrera que pretende la especialización y profesionalización del servidor público. Es por esto, que a la par que surge el Servicio de Administración Tributaria surge un cambio institucional, al reemplazar a la Subsecretaría de Ingresos.

Por otra parte, considerando que este órgano tomará forma de organización administrativa desconcentrada, es conveniente explicar esta forma de organización.

La Administración Pública, necesita ordenarse adecuada y técnicamente, es decir, organizarse para realizar su actividad rápida y eficientemente. Para ello se ha tratado, a través de la evaluación de la Administración Pública, de buscar formas de organización entendiéndose por organización a “la forma o modo en que estructuran y ordenan las diversas Unidades Administrativas que dependen del poder Ejecutivo, directa o indirectamente, al través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr unidad de acción, de Dirección y de ejecución, en la actividad de la propia Administración encaminada a la consecución de los fines del Estado”.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Miguel Acosta Romero, *Derecho Administrativo I*, p.38.



En este sentido las formas de organización administrativa se refieren exclusivamente a la Administración Pública, es decir Poder Ejecutivo y unidades administrativas (Secretaría de Estado, un Departamento de Estado o una Comisión Intersecretarial) que de él dependen, directa o indirectamente.

A continuación, se muestra el organigrama de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el objeto de ubicar dentro de su estructura al Servicio de Administración Tributaria (Anexo No. 1).

### **3.2 Organización Institucional del Servicio de Administración Tributaria.**

En lo que se refiere a la forma de organización desconcentrada, la desconcentración administrativa en nuestro país, nació como respuesta a la centralización política, económica, cultural y administrativa que imperaba en la capital de la República. La desconcentración se puede considerar como la delegación que hacen las autoridades superiores, en favor de órganos que les están subordinados, de ciertas facultades de decisión, para el caso que nos ocupa la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es el órgano superior y el órgano subordinado es el Servicio de Administración Tributaria.

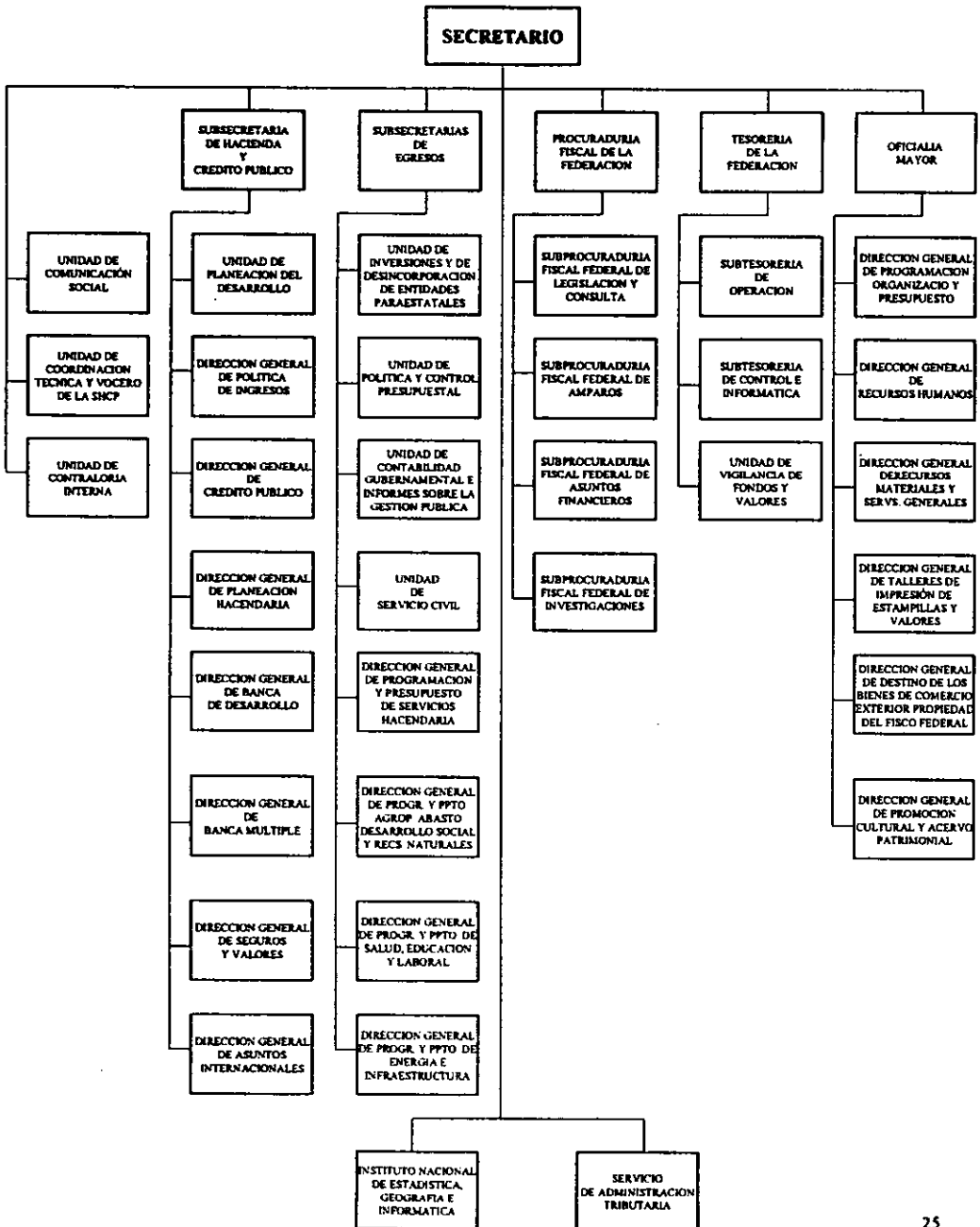
En este sentido el Servicio de Administración Tributaria gozará de autonomía de gestión y presupuesto, para poder alcanzar su objetivo de autonomía técnica para dictar resoluciones, sus atribuciones serán las de recaudar, dirigir los servicios aduanales, representatividad, determinación, liquidación, solicitar y proporcionar información para evitar la evasión fiscal, localizar y listar a los contribuyentes para actualizar el registro y la emisión de disposiciones necesarias para el ejercicio.

La desconcentración, en este aspecto puede ofrecer ventajas, en virtud de que la acción administrativa es más rápida y flexible, ahorra tiempo a los órganos superiores y descongestiona su actividad, ya que no resuelve todos los asuntos. Así también esta acción administrativa se acerca a los particulares, en virtud de que el organismo desconcentrado puede estudiar y resolver, hasta cierto grado, sus asuntos.

Por lo anterior, es importante conocer la estructura orgánica del Servicio de Administración Tributaria que a continuación se muestra. (Anexo No. 2).

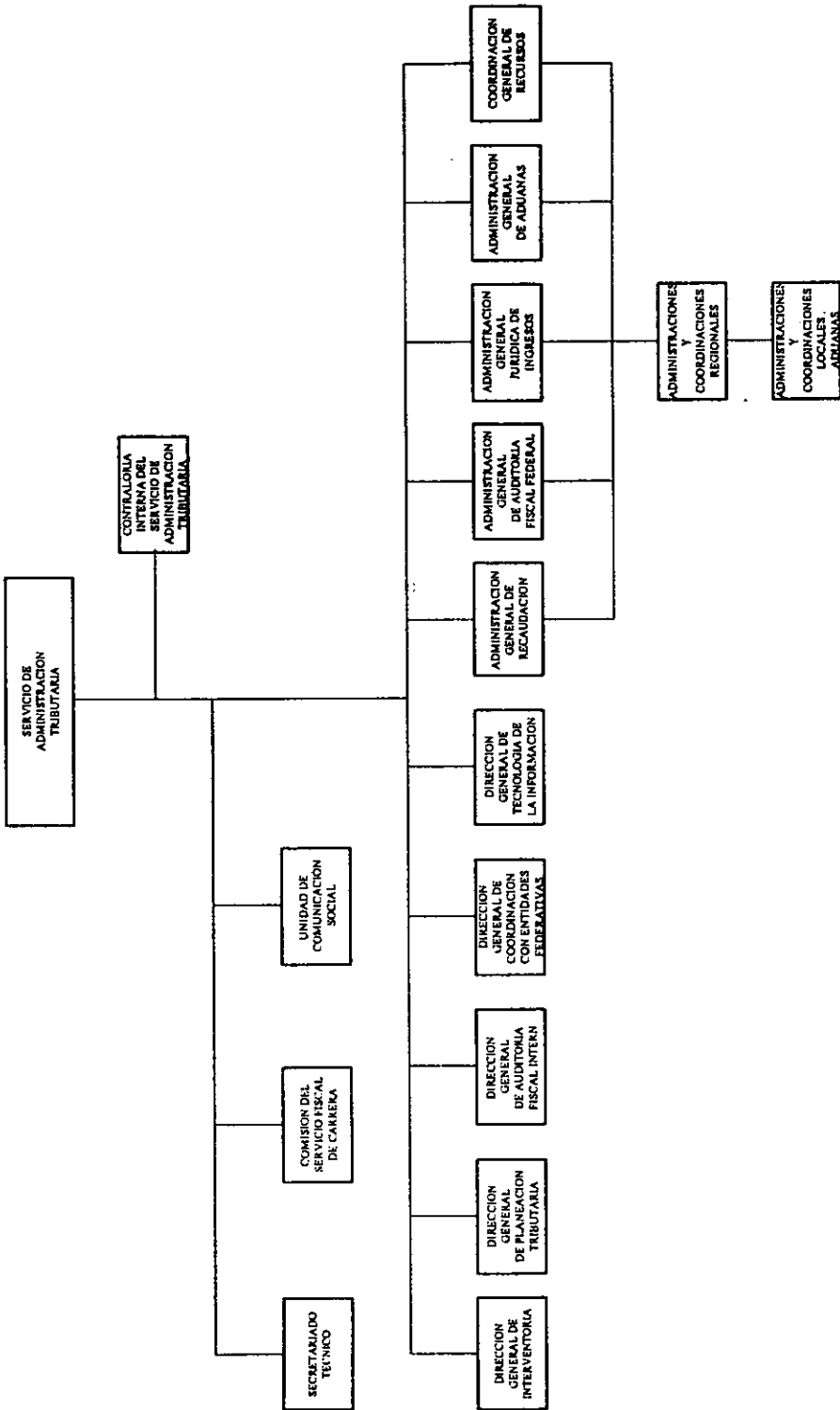
# ORGANOGRAMA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

ANEXO No. 1



# ORGANOGRAMA SERVICIO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA

ANEXO No. 2



Fuente: Diario Oficial de la Federación, 30 de junio de 1997

En los órganos centralizados, que este caso es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público hay una jerarquía definida, un manejo centralizado de los ingresos y egresos del Estado, esa jerarquía causa desviaciones en la Administración Pública y en la prestación de los servicios, es entonces que con la creación del Servicio de Administración Tributaria como órgano desconcentrado tiene facultades de autonomía de gestión y presupuestal para la consecución de objetivos y autonomía técnica para dictar sus resoluciones, pudiendo de esta manera moverse más ágilmente y poder brindar un mejor servicio a los contribuyentes.

Paralelo al surgimiento del Servicio de Administración Tributaria, surge la necesidad de dotar a este órgano de un cuerpo de funcionarios fiscales calificado, profesional y especializado, regido por los principios de: igualdad de oportunidades para el ingreso y la promoción en el servicio; especialización y profesionalización en cada actividad; retribuciones y prestaciones vinculadas a la productividad; capacitación y desarrollo integral, responsabilidad y conducta adecuada de los funcionarios fiscales.

Asimismo, se pretende que los funcionarios de carrera estén permanentemente motivados para un óptimo desempeño, por lo que estarán sujetos a un esquema de remuneraciones e incentivos vinculado a su desempeño laboral. Habrá un proceso permanente de capacitación que permita a sus integrantes desarrollar eficientemente sus funciones, así como acceder a puestos de mayor responsabilidad y prepararse para ejercer posiciones directivas dentro del órgano.

Se hace énfasis en la exigencia para los funcionarios del Servicio de Administración Tributaria, del respeto a la legalidad en el cumplimiento de sus tareas para reforzar los principios en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Categorías en las que el personal de dicho órgano se agrupa:<sup>23</sup>

#### *Funcionarios Fiscales de Carrera,*

Comprenden al conjunto de directivos, especialistas y técnicos de confianza que cumplan los requisitos para ingresar al Servicio Fiscal de Carrera. Se pretende que para el año 2000 la mayoría de los Funcionarios Fiscales del Servicio de Administración Tributaria sean de Carrera.

---

<sup>23</sup> *Ley del Servicio de Administración Tributaria*, arts. 15, 16 y 17.

### *Funcionarios Fiscales de Libre Designación,*

Comprenden al conjunto de directivos, especialistas y técnicos de confianza que se incorporen al nuevo organismo, sin formar parte del servicio Fiscal de Carrera, y que para el año 2000 se pretende constituirán la menor parte del personal del Servicio de Administración Tributaria.

### *Empleados de Base,*

Comprenden al conjunto de personas que desempeñan tareas de apoyo a las funciones directivas, de especialización y técnicas, así como de mantenimiento y servicio. Estos empleados podrán tener acceso al Servicio Fiscal de Carrera cuando cumplan los requisitos de formación profesional, capacitación técnica, perfil de puesto y demás que se establezcan.

Las medidas para implantar el Servicio Fiscal de Carrera se comenzarán a instrumentar de manera gradual a partir de 1998, cuando entre en vigor es Estatuto del Servicio Fiscal de Carrera y sus disposiciones reglamentarias, y su implantación se pretende que culmine en el año 2000. Dicho Estatuto será el instrumento que regule las relaciones de los Funcionarios Fiscales.

Por lo anteriormente expuesto, se vislumbra la Modernización de la Administración Tributaria, con la creación de este órgano dotado de autonomía técnica, de gestión y presupuestal, con el objeto de modernizar los procesos recaudatorios; fortalecer las acciones que promuevan el cumplimiento voluntario de las obligaciones de los contribuyentes y especializar y profesionalizar al servicio fiscal mediante la creación del Servicio Fiscal de Carrera.

Asimismo, se pretende que con este cuerpo de funcionarios el ingreso a un puesto directivo esté determinado por la capacidad profesional que demuestre, así como su permanencia y seguridad se basen en la misma, y en la constante capacitación que se le otorgue para su desarrollo y mejor desempeño laboral. De ahí la importancia de tipo institucional que esto representa al tratar de mejorar la imagen que tiene la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con el surgimiento del Servicio de Administración Tributaria y con éste, el Servicio Fiscal de Carrera al ofrecer un mejor servicio para incrementar la recaudación.

### 3.3 Funciones y Estructura de la Administración General de Recaudación.

El primer antecedente que se tiene de la Administración General de Recaudación, se refiere a las "Oficinas Federales de Hacienda (O.F.H.) creadas durante la Administración del Presidente Plutarco Elías Calles, el cual expidió el decreto por el que a partir del 1o. de mayo de 1926", <sup>24</sup> se establece que dichas oficinas asumirían las funciones que concedían las leyes, reglamentos y demás disposiciones vigentes de las Oficinas del Timbre. Tres años después se publicó en el Diario Oficial del 26 de abril de 1929, el primer Reglamento para las Oficinas Federales de Hacienda, en el cual se dieron a conocer sus atribuciones, organización y responsabilidades.

Posteriormente en 1954 se creó la "Dirección General de Oficinas Federales de Hacienda y en 1976 esta Dirección se reestructuró. En 1977", <sup>25</sup> se cambió la dependencia de las Oficinas Federales principales, subalternas y agencias, respecto a la dirección de línea, por funciones, habiendo pasado a depender las mismas de las Administraciones Fiscales Regionales a partir del acuerdo 101-121 del Secretario de Hacienda y Crédito Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 25 de febrero de ese año, se publicó el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con motivo del cual, la anterior Dirección General de Oficinas Federales de Hacienda pasó a denominarse, Dirección General de Administración Fiscal Regional, teniendo como Dirección de área, la de Sistemas de Recaudación.

El 31 de diciembre de 1979, desaparece la Dirección General de Administración Fiscal Regional y se crea la Dirección General de Recaudación. Así mismo, en el Diario Oficial de la Federación del 22 de marzo de 1988, se publicó el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que estableció la nueva estructura de la Dirección General, conformándose el universo de unidades recaudatorias periféricas con 159 Oficinas Federales de Hacienda principales, 604 subalternas y 288 agencias en todo el país.

---

<sup>24</sup> Administración General de Recaudación, *Manual de Organización Específico*, 1993.

<sup>25</sup> *Ibid.*

A partir de enero de 1993, la recaudación de impuestos y derechos federales se canalizó en su totalidad a las Instituciones de Crédito autorizadas por la Secretaría de Hacienda, para prestar el servicio de recepción de declaraciones con pago y sin pago, en virtud de que la "Red Bancaria", contaba con una infraestructura de ventanilla de aproximadamente 5000 sucursales, lo que permitió incrementar las bocas de acceso a la recaudación.

Posteriormente el 25 de enero de 1993, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con respecto a las áreas de Recaudación de los niveles Central, Regional y Local, presentando un nuevo esquema de modernización bajo la filosofía de optimización en la prestación de servicios e imagen ante el contribuyente, cambiándose el concepto de Direcciones y adoptándose el de Administración General, Regional y Local de Recaudación.

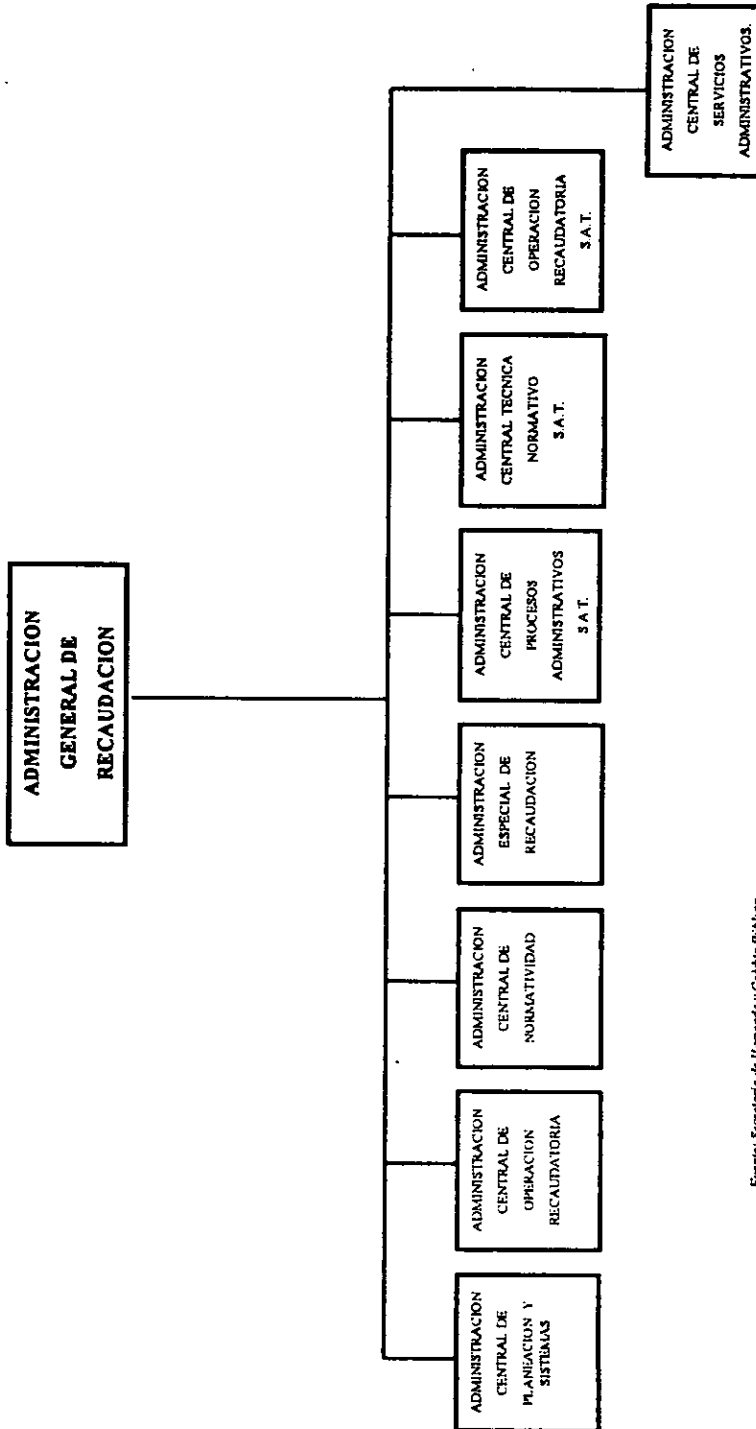
En ese sentido se reestructura la red de recaudadoras, quedando 8 Administraciones Regionales de Recaudación con funciones de coordinación y supervisión y 65 Administraciones Locales de Recaudación con funciones operativas.

Asimismo, en ese año y conforme al programa de modernización se dió a conocer la estructura y funcionamiento de la Administración Especial de Recaudación. Por otra parte, el nuevo esquema desconcentrado y la demarcación territorial de la Administración Local de Recaudación, se abre por medio de Módulos de Atención Fiscal; de Recepción de Trámites Fiscales y, Unidades de Notificación, Verificación y Cobro Coactivo, hasta cubrir todo el territorio nacional, apoyándose además en las sucursales bancarias que son reconocidas en la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, como auxiliares.

El 24 de diciembre de 1996, se publica la distribución organizacional de la Administración General de Recaudación, la cual es auxiliada por las Administraciones Centrales de Planeación y Sistemas; de Operación Recaudatoria; de Normatividad; de Recursos, así como por la Administración Especial de Recaudación y de los Administradores Regionales y Locales de Recaudación, (Anexo No. 3).

**ORGANOGRAMA  
ADMINISTRACION GENERAL DE RECAUDACION**

**ANEXO No. 3**



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público  
Servicio de Administración Tributaria  
Administración General de Recaudación  
Estructura actualizada. SICP y SECODAM



Por otra parte, el objetivo de la Administración General de Recaudación es “establecer la política y los programas en materia de recaudación que deben seguir las áreas de su adscripción, antes citadas con el propósito de promover el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales, asegurando así el interés fiscal de la Federación”.<sup>26</sup>

Sus funciones principales<sup>27</sup> son: proponer la política, los programas, sistemas, métodos y procedimientos de operación, en materia de recaudación de las contribuciones, aprovechamientos y productos; de otorgamiento de estímulos fiscales, de pago diferido o en parcialidades de las contribuciones, de devolución de contribuciones, cobro de diferencias e imposición de multas; así como en materia de Registro Federal de Contribuyentes, y de verificación en esta materia, vigilancia, cumplimiento de obligaciones fiscales, notificación, cobro coactivo y garantía de los créditos fiscales.

Dirige la integración y permanente actualización del Registro Federal de Contribuyentes. Así mismo, interviene en la elaboración de la norma, así como en el diseño de los programas de difusión sobre los trámites que deben realizar los contribuyentes en materia de Registro Federal de Contribuyentes, devolución y compensación de contribuciones, autorización de la disminución de pagos provisionales, pagos en parcialidades y sobre las fechas en que se deben pagar las contribuciones competencia del Servicio de Administración Tributaria.

Proponer a la Coordinación General de Recursos, modificaciones a las normas que regulan la función contable derivada de la aplicación de la Ley de Ingresos de la Federación; consolidar los resultados contables del Servicio de Administración Tributaria a nivel nacional; y entregar a la unidad administrativa competente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la propia Coordinación General de Recursos la información complementaria que requiera.

Así también, ejerce las acciones del programa de prevención y resolución de problemas al contribuyente, así como dirigir y evaluar las actividades sobre la resolución de problemas por las Administraciones Locales de Recaudación.

---

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria*, art. 28.

Para el ejercicio de estas funciones la Administración General de Recaudación está a cargo de un Administrador General, auxiliado por los Administradores Centrales de Planeación y Sistemas; de Operación Recaudatoria; de Normatividad, por el Administrador Especial de Recaudación, por los Administradores Regionales y Locales de Recaudación.

Las funciones de las Administraciones Regionales son las de dirigir, coordinar y supervisar la ejecución de los programas de las Administraciones Locales de Recaudación en materia de avance y ejecución del presupuesto, artículo 40 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de junio de 1997.

Por su parte, las Administraciones Locales de Recaudación, según el artículo 41 del mismo Reglamento, ejecutan directamente la recaudación; reciben declaraciones, avisos y demás documentación; vigila que los contribuyentes cumplan con sus obligaciones fiscales; notifica las resoluciones que determinen créditos fiscales; lleva a cabo el Procedimiento Administrativo de Ejecución para hacer efectivos los créditos fiscales a cargo de los contribuyentes.

### **3.4 El Servicio de Administración Tributaria y la Administración General de Recaudación.**

Respecto a las funciones anteriormente señaladas, la Administración General de Recaudación cumple con una serie de programas para alcanzar su fin último que es recaudar, y que conllevan al cumplimiento de los objetivos del Servicio de Administración Tributaria, el primero, se denomina la "Administración de la Política de Ingresos", <sup>28</sup> este programa tiene como propósito lograr mayor eficacia y eficiencia en la recaudación fiscal, operando procedimientos administrativos que agilicen el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes y amplien la base de captación, así como los sistemas de control e inspección orientados a reducir la evasión y elusión fiscal, y definiendo e instrumentando acciones encaminadas a vigorizar las finanzas estatales y municipales.

---

<sup>28</sup> Administración General de Recaudación, *Programa Operativo Anual*, 1997.

En lo que se refiere al segundo, "Reglamentación de la Administración Tributaria",<sup>29</sup> contempla la reglamentación tendiente a implantar la Política de Ingresos en los términos previstos que marca la ley. Para ello, las acciones que a partir de él se han desarrollado están orientadas a precisar y dictaminar sobre los procedimientos que deben observar, tanto las áreas responsables de operar la Administración Tributaria, como los contribuyentes en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, a fin de lograr la debida interpretación y aplicación de las disposiciones vigentes en la materia.

Lo anterior, contempla la responsabilidad de procurar la uniformidad del proceso de administración, con base en la emisión de criterios normativos de aplicación a las disposiciones tributarias, a través de funciones promotoras e inductoras del cumplimiento voluntario, como son las de orientación y servicios al contribuyente, así como el otorgamiento de medios de defensa a su favor, ante los actos de autoridad que afecten su patrimonio.

Bajo este contexto, se realizan acciones de reglamentación a las disposiciones jurídicas vigentes, con características tales que fomenten el cumplimiento voluntario de obligaciones fiscales, a lo que se suma la prestación de servicios de apoyo que permiten dar respuesta a las inquietudes de los contribuyentes y auxiliarlos en la resolución de sus problemas fiscales.

Con base en esta reglamentación, es posible precisar los actos de verificación que llevarán al cobro oportuno de los impuestos omitidos y a la aplicación de las sanciones correspondientes.

Las acciones de la Administración Tributaria, que en términos de recaudación se efectúan para atender este propósito se plasman como propias del área, a la cual compete "Normar y supervisar la operación del proceso recaudatorio a nivel nacional, a través de la emisión de documentos normativos, del desarrollo y actualización permanente de sistemas automatizados, y de la verificación de la aplicación de los mismos, así como proporcionar orientación y asesoría a los contribuyentes para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales".<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> Administración General de Recaudación, *Manual de Organización Específico*, 1997.

En esta materia, el Servicio de Administración Tributaria a través de la Administración General de Recaudación pretende ofrecer condiciones y oportunidades para hacer su gestión más ágil, flexible y eficiente; para modernizarse y fortalecer las áreas de atención al contribuyente, como parte de la estructura orgánica de dicho órgano desconcentrado.

Actualmente, respecto al fortalecimiento de las áreas de atención al contribuyente están trabajando conjuntamente áreas de la Administración General de Recaudación para implantar "Mecanismos alternativos de cobro y de promoción de pagos" <sup>31</sup> como son: el Sistema de Información Telefónica de Créditos Fiscales; Utilización de los Módulos Digitales de Asistencia al Contribuyente; Sistema de Recordatorios de Pago; Identificación de contribuyentes cumplidos para el establecimiento de medidas especiales de reconocimiento, entre otros, dichos mecanismos pretenden fortalecer el área de asistencia al contribuyente.

### **3.5 El Servicio Fiscal de Carrera en la Administración General de Recaudación.**

Una de las actividades fundamentales de la Administración General de recaudación es la de establecer la política y los programas en materia de recaudación, con el propósito de promover el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales, por esta razón la aplicación del Servicio Fiscal de Carrera es de primordial importancia, en virtud de que para poder promover el citado cumplimiento voluntario de los contribuyentes, se requiere de la especialización y capacitación de los funcionarios que en ella laboran.

---

<sup>31</sup> Administración General de Recaudación, *Cuaderno de Trabajo del Area de Oportunidad CF02*, 1997.

“Asimismo, es preciso que el sistema tributario facilite el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes. Cuando la naturaleza de las contribuciones y el exceso de trámites y gestiones hacen del sistema tributario un obstáculo insalvable para los negocios y la generación de empleos, se anulan las condiciones para la ampliación de la actividad productiva y se merma la iniciativa de los particulares para contribuir a su propio progreso y al del país. Al mismo tiempo, se desincentiva el propio cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes”.<sup>32</sup>

Por lo anterior, la Administración General de Recaudación para ser dotada de este cuerpo de funcionarios se basará en lo siguiente: establecer un Servicio de Carrera alineada en el mérito; seleccionar al personal idóneo para los diferentes puestos; otorgar remuneraciones y prestaciones que se fundamenten en la equidad interna, acordes con la disponibilidad presupuestal; alentar los ascensos del personal con base en conocimientos, aptitudes, eficiencia y productividad; promover un proceso permanente de capacitación y desarrollo; alentar la productividad con base en sistemas de evaluación del desempeño y fomentar los valores éticos y de servicio del personal.

Asimismo, la especialización y profesionalización del personal del Servicio de Administración Tributaria para el caso de la Administración General de Recaudación, constituirá una de sus prioridades, que será concretada a través de nuevas políticas y estrategias de administración y desarrollo de personal cuya implantación se iniciará a partir de 1998.

Respecto al inicio de operación del Servicio de Administración Tributaria, todos los servidores públicos de la Subsecretaría de Ingresos ingresaron de manera automática al nuevo organismo, conservando sus mismos puestos, condiciones laborales, prestaciones y remuneraciones. Durante el periodo de transición, el personal de confianza adquirirá la calidad de Funcionario Fiscal de Libre Designación en los términos que establezca el Estatuto en proceso.

---

<sup>32</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, p. 76.

Por lo que se refiere al “personal de base”,<sup>33</sup> además de respetarse sus derechos laborales, a partir de 1998 tendrá derecho a participar en los programas de capacitación y desarrollo profesional orientados a mejorar el desempeño de sus funciones y a prepararse para un puesto de mayor responsabilidad en su especialidad y, derivado de ello, contará con la oportunidad de incorporarse al Servicio Fiscal de Carrera, siempre y cuando reúna los requisitos previstos por el Estatuto.

La transición de Funcionarios de Libre Designación<sup>34</sup> a Funcionarios de Carrera se llevará a cabo a través de concursos de oposición, que incluirán exámenes de conocimientos y psicométricos relacionados con el puesto que estén desempeñando.

Además, el personal de la Administración General de Recaudación participa en una serie de actividades que comprenden el desarrollo de una serie de talleres y cursos de grupo, orientados a mejorar el ambiente laboral, la comunicación interna, las relaciones entre las áreas, el estilo de dirección, supervisión y trabajo en equipo.

En lo que respecta a la antigüedad de los trabajadores en el Gobierno Federal, “Los derechos de los trabajadores serán respetados y en ningún caso serán afectados”,<sup>35</sup> lo cual incluye la antigüedad que a cada quien corresponda para los efectos de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Adicionalmente a la instrumentación del Servicio Fiscal de Carrera, desde 1996 se vienen realizando esfuerzos encaminados a mejorar, modernizar y simplificar los sistemas y procesos de trabajo, situación que se prevé gradualmente hasta el año 2000, en el mejoramiento del servicio a los contribuyentes y calidad a la actividad recaudatoria.

---

<sup>33</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Ley del Servicio de Administración Tributaria*, art. 15, p. 6.

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> *Ibid.*, art. 8 transitorio.

## CONCLUSIONES

Es innegable que existe una analogía entre el desarrollo del Estado moderno y la empresa capitalista, en virtud de que si en el primero el desarrollo comienza cuando el príncipe inicia la expropiación de los titulares privados de poder administrativo, de los medios de guerra y recursos financieros, en el desarrollo de la empresa capitalista mediante la paulatina expropiación de todos los productores independientes, por lo que al término del proceso se observa que en el Estado moderno el poder de disposición sobre los medios de la empresa se centran en la cúspide, y no hay funcionario que sea dueño del material bélico, dinero, edificios, etc., por lo que existe una separación entre los empleados u obreros administrativos y los medios materiales de la administración.

Por esto, el Estado moderno es una asociación de dominación con carácter institucional en el sentido de que monopoliza los medios y los recursos administrativos por medio de la legitimidad basada en la legalidad, en razón de que existen preceptos legales orientados hacia la obediencia, a las obligaciones legalmente establecidas, en virtud de que toda empresa ya sea pública o privada necesita, por una parte, la orientación de la actividad humana hacia la obediencia, y por la otra, el poder de disposición sobre los medios humanos y materiales de la administración.

Asimismo, el Estado moderno al contar con la legitimidad, es decir que tiene el reconocimiento de un orden político y que cuenta con una estructura de relaciones supra y subordinación expresado esto en leyes y normas, por lo que es importante señalar los objetivos y valores del Estado hacia la sociedad, por una parte, va a procurar la seguridad jurídica, la participación de los ciudadanos, la propiedad individual, prestaciones sociales, es un Estado que expresa su acción en forma de prestaciones sociales, dirección económica y distribución del producto nacional, es decir, va a procurar el bien común.

Bajo este contexto el Estado moderno organiza las condiciones sobre las cuales los ciudadanos, en calidad de personas privadas que compiten entre sí en el proceso productivo, es decir, el Estado desarrolla y garantiza el derecho privado burgués, el mecanismo del dinero, infraestructuras; en conjunto: las premisas existenciales de un proceso económico despojado de normas morales. El Estado no desarrolla por sí una actividad económica de signo capitalista, por esta razón tiene que allegarse de recursos privados para realizar sus actividades inherentes a él, por lo que obliga a los particulares a contribuir para cubrir los gastos públicos. Manifestándose de esta manera la legitimidad basada en la legalidad, al expresar esta obligación en normas y preceptos legales creados por éste, por tal motivo, el Estado moderno es un Estado fiscal.

Así también el Estado realiza diversas actividades para la ejecución de sus fines, a través del Poder Ejecutivo dirige la realización de los servicios públicos y la procura de la satisfacción de las necesidades generales, por esto la Administración tiene que utilizar medios personales, materiales, jurídicos para lograr conseguir sus fines, de tal forma que una actividad administrativa importante esta conformada por la actividad financiera, la cual la lleva a cabo el Estado para administrar su patrimonio, para determinar y recaudar tributos, conservar o destinar lo recaudado. Su objetivo principal es procurarse los medios necesarios para los gastos públicos destinados a la satisfacción de las necesidades colectivas.

Esta actividad financiera del Estado esta compuesta de aspectos como el económico, la obtención o inversión de recursos para poder cumplir sus fines, así como del aspecto político, en virtud de que la actividad financiera forma parte de la Administración Pública y ésta a su vez, esta integrada por el conjunto de actividades y servicios destinados al cumplimiento de los fines de utilidad general.

En este sentido, se explicó el poder o soberanía tributaria, el cual se refiere a la facultad propia del Estado para crear tributos; es la facultad del mismo para imponer a los particulares la obligación de aportar una parte de su riqueza, tales aportaciones reciben el nombre de tributos, contribuciones o impuestos. Los tributos constituyen la más importante clase de ingresos del Estado moderno para conseguir los medios necesarios para el desarrollo de sus actividades.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA



En el caso de México, el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere al Congreso de la Unión el poder para establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, así también el principio de legalidad esta fundamentado en el artículo 31 de la citada Constitución, en el que dispone la obligación de contribuir para los gastos públicos de la Federación, de los Estados y Municipios. Al respecto, la Administración tributaria en nuestro país realiza las funciones de dirigir, planear y coordinar las acciones derivadas de este complejo proceso tributario.

Por lo anterior, uno de los órganos encargados de la actividad financiera en México es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, órgano encargado de proyectar y calcular los ingresos, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización del crédito público y la sanidad financiera de la Administración Pública Federal; cobrar impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales.

Así también, los órganos encargados de la ejecución de la Ley de Ingresos son la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la cual están adscritos la Tesorería de la Federación y el Servicio de Administración Tributaria. Estos órganos se encargan de recaudar, concentrar, vigilar, determinar y cobrar, así como custodiar y situar los fondos provenientes de la aplicación de la Ley de Ingresos de la Federación y otros conceptos que deba percibir el Gobierno Federal.

Es conveniente mencionar que en los últimos años debido a las múltiples experiencias vividas por el país, en términos económicos, políticos y sociales, ha estado orientado hacia un modelo de desarrollo de modernización en todos sus ámbitos. Para el caso de la Administración Tributaria desde finales de 1995 se visualizó en la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio 1996 una propuesta de modernización para hacerla más eficiente, por lo que se propuso la creación de un órgano con autonomía técnica de gestión y presupuestal con el objeto de modernizar los procesos recaudatorios; fortalecer y promover el cumplimiento voluntario de las obligaciones de los contribuyentes, así como especializar y profesionalizar al servidor fiscal mediante la creación del Servicio Fiscal de Carrera.

Por tal motivo, el 15 de diciembre de 1995 se publicó la Ley del Servicio de Administración Tributaria y entró en vigor el 1o. de julio de 1997, de esta manera se llevó a cabo la asignación de atribuciones de determinación y recaudación de las diversas contribuciones del ámbito federal que había venido ejerciendo la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a un órgano desconcentrado con carácter de autoridad fiscal, denominado Servicio de Administración Tributaria.

Esta desconcentración permite al Secretario de Hacienda y Crédito Público delegar al Presidente del Servicio de Administración Tributaria la responsabilidad de las funciones anteriormente mencionadas, así como transferir los recursos presupuestales y apoyos administrativos necesarios para el desempeño de tales responsabilidades. Esto pretende permitir a los contribuyentes ejercer plenamente sus derechos y recibir oportunamente los servicios, facilitando el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

En este sentido este órgano gozará de autonomía de gestión y presupuesto, para poder alcanzar su objetivo de autonomía técnica para dictar resoluciones, sus atribuciones serán las de recaudar, dirigir los servicios aduanales, representatividad, determinación, liquidación, solicitar y proporcionar información para evitar la evasión fiscal, localizar y listar a los contribuyentes para actualizar el registro y la emisión de disposiciones necesarias para el ejercicio de sus funciones. Es entonces, que con esta facultad de autonomía técnica para dictar sus resoluciones, el órgano será más ágil y podrá brindar un mejor servicio a los contribuyentes.

Con la creación del Servicio de Administración Tributaria, se tiene la necesidad de contar con funcionarios fiscales calificados, profesionales y especializados, es por esto que el Servicio Fiscal de Carrera se encargará de profesionalizar y especializar a los funcionarios, con características de igualdad de oportunidades para el ingreso y la promoción en el servicio; especialización y profesionalización en cada actividad, retribuciones y prestaciones vinculadas a la productividad, conocimientos y capacidades de los funcionarios fiscales.

**La creación del Servicio de Administración Tributaria impacta a la Administración General de Recaudación, en virtud de que esta Administración General se encuentra adscrita a este órgano desconcentrado, por lo que se está dando un proceso de cambio y modernización gradual tanto interno como externo.**

**Sus funciones principales son las de establecimiento de políticas y programas en materia de recaudación para promover el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales para asegurar el interés fiscal de la Federación.**

**Al respecto, la Administración General de Recaudación tiene que cumplir con una serie de programas como la Administración de la Política de Ingresos y Reglamentación de la Administración Tributaria, que tienen como propósito lograr mayor eficiencia en la recaudación fiscal, así como realizar acciones de reglamentación que fomenten el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales y prestar servicios de apoyo a los contribuyentes. Estos programas pretenden alcanzar su fin último que es recaudar y que conllevan al cumplimiento de los objetivos del Servicio de Administración Tributaria.**

**En este sentido, el Servicio de Administración Tributaria en la Administración General de Recaudación pretende ofrecer condiciones y oportunidades para hacer su gestión más ágil, flexible y eficiente para modernizarse y fortalecer las áreas de atención al contribuyente y establecer sus propias políticas de administración.**

**El Servicio Fiscal de Carrera, se concretará a través de nuevas políticas y estrategias de administración y desarrollo de personal cuya implantación se iniciará a partir de 1998; sin embargo el personal de la Administración General de Recaudación participa en una serie de talleres y cursos de grupo orientados a sensibilizar al cambio, mejorar el ambiente laboral, la comunicación, nuevos estilos de dirección y supervisión.**

## BIBLIOGRAFIA

- Acosta Romero, Miguel, *Derecho Administrativo I*, México, Porrúa, 1982.
- Administración General de Recaudación, *Cuaderno de Trabajo del Area de Oportunidad CF02, Mecanismos alternativos de cobro*, México, noviembre 1996.
- Administración General de Recaudación, *Manual de Organización Específico*, México, junio 1997.
- Administración General de Recaudación, *Programa Operativo Anual, Segundo Informe Trimestral 1997*, Servicio de Administración Tributaria. Julio-Septiembre 1997.
- Ayala Espino, José Luis, *Límites del Mercado, Límites del Estado*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1991.
- Barenstein, Jorge, *La Gestión de Empresas Públicas en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1983.
- Bonnin, C.J.B., "Principios de la Administración", México, Instituto Nacional de Administración Pública, en: *Revista de Administración Pública, Edición Especial en Memoria del Maestro y Primer Presidente del INAP Gabino Fraga*, 1982.
- De la Garza, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, México, Porrúa, 1986.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Principios de Derecho Tributario*, México, Editorial PAC, 1985.
- De Pina, Rafael, *Diccionario de Derecho*, México, Porrúa, 1970.
- Habermas, Jürgen, *La reconstrucción del materialismo histórico*, Madrid, Editorial Taurus Humanidades, 1981.

Martínez Cabañas, Gustavo, *La Administración Estatal y Municipal de México*, México, INAP-CONACYT, 1985.

North, Douglass C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

Serra Rojas, Andrés, *Ciencia Política*, México, Porrúa, 1981.

Weber Max, *El Político y el Científico*, México, Ed. Colofón, 1996.

## LEGISLACION

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa, 1993.

*Código Fiscal de la Federación*, Prontuario Tributario Correlacionado, México, Editores Unidos, 1997.

Cámara de Diputados, *Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1996*, México, noviembre 14 de 1995, Año II, No. 19.

Fisco Agenda Correlacionada y Tematizada, *Código Fiscal de la Federación*, México, Ediciones Fiscales ISEF, 1997.

*Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, México, Porrúa, 1990.

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*, México, Diario Oficial de la Federación 28 de mayo de 1996.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación, *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, México, 1986.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Ley del Servicio de Administración Tributaria*, México, Diario Oficial de la Federación 15 de diciembre de 1995.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, Diario Oficial de la Federación 31 de mayo de 1995.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria*, México, Diario Oficial de la Federación 30 de junio de 1997.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Reglamento Interior de la S.H.C.P.*, México, Diario Oficial de la Federación, 30 de junio de 1997.