



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS
PROFESIONALES "ACATLAN"**

295584

***INCONSTITUCIONALIDAD DE LA CONTRALORÍA
INTERNA DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN
TRIBUTARIA (SAT)***

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
L I C E N C I A D O E N D E R E C H O
P R E S E N T A :
RODRÍGUEZ DELGADO JULIO CESAR



ASESOR: LIC. EMIR SÁNCHEZ ZURITA



AGOSTO DE 2001



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.

INCONSTITUCIONALIDAD DE LA CONTRALORÍA INTERNA DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (SAT).

DEDICATORIAS

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

ANTECEDENTES LEGALES DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.	1
LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA O JUICIO POLÍTICO.	12
LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.	22
LAS RESPONSABILIDADES CIVILES	25
LAS RESPONSABILIDADES PENALES	30

CAPÍTULO II EL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

DEFINICIÓN Y OBJETO DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.	33
LAS ATRIBUCIONES DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.	42
LOS ÓRGANOS DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.	47
LA JUNTA DE GOBIERNO.	48
EL PRESIDENTE.	50

CAPÍTULO III LA CONTRALORÍA INTERNA DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

BASES LEGALES DE LA CONTRALORÍA INTERNA DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. 53

FACULTADES DE LA CONTRALORÍA INTERNA DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. 56

CAPÍTULO IV INCONSTITUCIONALIDAD DE LA CONTRALORÍA INTERNA SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

LA JERARQUIZACIÓN DE LAS LEYES Y LA SUPREMACÍA DE LA CONSTITUCIÓN. 69

LAS FORMAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CONSAGRADAS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 73

LA CONTRALORÍA INTERNA DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA FRENTE A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES. 83

EL AMPARO CONTRA LEYES. 87

PROCEDENCIA DEL AMPARO CONTRA ACTOS DE LA CONTRALORÍA INTERNA DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. 104

CONCLUSIONES. 109

BIBLIOGRAFÍA. 112

LEGISLACIÓN 114

A mi madre que con su guía y consejos ha hecho de mi un hombre de bien, que con su apoyo, constancia y dedicación me llevaron a lograr los éxitos que hoy con gran alegría comparto con ella.

Gracias por el don de la vida que me regalaste, por tus cuidados, por tu ejemplo de tenacidad y por la oportunidad que me has brindado de concluir mis estudios de manera satisfactoria, pero sobre todo gracias por tu amor, tu cariño y comprensión, así como por las noches de desvelo que juntos pasamos para que esto fuera posible, no sin grandes sacrificios de tu parte.

Recuerda siempre que te amo y vives en mi corazón para toda la vida.

A mis hermanas que supieron entenderme y apoyarme para seguir adelante, en particular a Karina quien siempre se ha preocupado por mi bienestar, que vive para darme se amor y su apoyo, sobre todo en los momentos difíciles de mi existencia, en los que siempre tiene una palabra de aliento para hacerme sentir mejor y alentarme a seguir adelante, quien me acompaño en noches de desvelo para alcanzar las metas que me trace en la vida y que hoy coronan un esfuerzo conjunto de familia.

Gracias por soportarme, por escucharme, tolerarme y perdonar mis fallas, así como por celebrar conmigo los éxitos.

Me comprometo a apoyarte para que seas la profesionalista a que aspiras ser, buscando siempre tu bienestar.

A Maurilia Cruz Arana la esposa que con su amor ha sabido ser gran compañera para mí, en quien encontré la motivación que me hacía falta, quien ha venido a complementar mi vida dándome la oportunidad de desarrollarme como persona y de compartir el amor entre un hombre y una mujer.

Gracias por todo lo que me das y representas para mi, pero sobre todo gracias por la dicha inmensa de hacerme padre, por regalarme una motivación más para superarme y ser mejor cada día, por compartir tu vida conmigo y permitirme compartir la tuya.

Eres para mi un ejemplo de dedicación y perseverancia que me estimulan a alcanzar nuevas metas sustentadas en nuestro amor.

A mi hijo, a ese pequeño que con tanto amor espero su llegada, al bebé hermoso que se desarrolla día a día y aunque no se si será niño o niña, se que serás profundamente amado.

Esperando que llegado el momento en que tengas plena conciencia, estés orgulloso de lo que tu padre es para ti.

Esperando ser siempre un ejemplo de dedicación para ti, pero sobre todo un guía como persona, ojalá que lo que soy como persona te haga sentir bien.

Finalmente me comprometo contigo a dar mi máximo esfuerzo buscando siempre tu bienestar y el de tu mami hermosa, pues los amo con todo mi ser.

Al Licenciado Emir Sánchez Zurita, quien me brindo su apoyo y todas las facilidades que le fueron posibles para concretar mi titulación, pues sin su ayuda y colaboración este proyecto no se hubiese concretada.

Gracias por ser una persona excelente, preocupada por el bienestar de los alumnos, brindando siempre su apoyo y comprensión.

Gracias por su entrega y profesionalismo en la difícil tarea de ser profesor, pero sobre todo gracias por su amistad.

A Rafael Sansón Morelos, ese excelente amigo, que ha sido para mí un ejemplo de superación, esfuerzo y tenacidad constantes, llevándome a dar lo mejor en cada cosa que hago.

Gracias por tu amistad, por tu ayuda y apoyo incondicionales, con los cuales me has alentado para superarme y ser mejor.

Gracias por venir a ser como ese hermano mayor que nunca tuve, pero que tanta falta me hizo, para tener un guía, alguien que me orientará y aconsejará, lo que tu has hecho de manera desinteresada, mostrando tu gran calidad humana.

Realmente no tengo palabras que expresen la gratitud que siento hacia tu persona, por lo que sólo puedo decirte que te estimo en gran medida y que cuentas conmigo.

A Jaime Sansón Morelos, el otro gran amigo, que en el corto tiempo de convivencia me ha enseñado muchas cosas de la vida y del trabajo, quien tiene mi plena confianza y gran estimación.

Gracias por la oportunidad de colaborar contigo, de adquirir experiencia, pero sobre todo gracias por tu amistad y el afecto que me has mostrado.

INTRODUCCION

El presente trabajo busca llevar a todo aquel que lo consulte a conocer los razonamientos lógico-jurídicos por los cuales el establecimiento de la Contraloría Interna en el Servicio de Administración Tributaria (órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público), resulta violatorio de los artículos 90 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para una mejor comprensión de este tema se hace un sencillo desarrollo de las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos (política, civil, penal, y administrativa), lo que permite conocer su naturaleza, así como el tipo de sanciones que proceden en cada caso.

Así mismo, se lleva acabo un análisis de la naturaleza y objeto del Servicio de Administración Tributaria, dentro del cual se incluyen sus facultades, así como las principales características de los órganos desconcentrados, lo que permite establecer las razones del porque dicho órgano rompe con la estructura tradicional de los órganos antes referidos.

Finalmente y como parte medular de la presente investigación se estudian y analizan los fundamentos legales de la Contraloría Interna en el Servicio de Administración Tributaria, conjuntamente con sus facultades, a efecto de lograr establecer con toda claridad las contravenciones que su establecimiento conlleva respecto de los artículos 37, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 60 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, lo que permite concluir que dicha autoridad es inconstitucional y por lo tanto sus actos podrán ser combatidos mediante el Juicio de Amparo, el cual ha sido establecido como un medio de defensa eficaz, que garantiza a los gobernados el respeto que toda autoridad debe observar a la Constitución.

CAPITULO I

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

CAPITULO I

ANTECEDENTES LEGALES DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Con la aprobación y vigencia entre los insurgentes del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionada el 22 de octubre de 1814, se estableció la responsabilidad de los servidores públicos, que se podía determinar mediante el juicio denominado de residencia y se le podía seguir a los titulares de los ministerios, diputados, miembros del Supremo Gobierno, miembros del Supremo Tribunal de Justicia y, en general a todo empleado público, según lo preceptuado por los artículos 59, 196 y 224 del referido decreto.

En el Artículo 59 de la Carta Magna ya citada se estableció que “Los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso podrá hacérseles cargo de ellas; pero se sujetaran al juicio de residencia por la parte que les toca en la administración pública y además podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación, y en la forma que previene este reglamento, por los delitos de herejía y por los de apostasía, y por los de Estado, señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos”.

El Artículo 196 establecía que eran facultades del Supremo Tribunal de Justicia “Conocer en las causas para cuya formación deba proceder, según lo sancionado, la declaración del Supremo Congreso; en las demás de los generales de división y secretarios del Supremo Gobierno; en las de los secretarios fiscales del mismo Supremo Tribunal: en las de intendente general de Hacienda, de sus ministros, fiscal y asesor; en las de residencia de todo empleado público, a excepción de las que pertenecen al Tribunal de este nombre”.

En tanto el numeral 224 de la referida Constitución señalaba que “ El Tribunal de residencia conocerá privativamente de las causas, de esta especie, pertenecientes a los individuos del Congreso, a los del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia”.

El juicio aludido se tramitaba ante el Tribunal de Residencia, con un procedimiento que se había heredado de la Colonia y cuya finalidad era la de conocer el desempeño de las autoridades en el tiempo de su encargo, dando oportunidad a los particulares de que presentaran sus quejas, con el objeto de evaluar su actuación.

“La residencia que tiene su origen en el derecho romano, se consagraba en las Siete Partidas y en otros cuerpos legales españoles, que al extender su vigencia al Nuevo Mundo descubierto, terminaron arraigándose en lo que hoy es México, en donde se aplicará dicho juicio hasta llegada la Independencia, y a partir de ésta, en 1824, por citar el texto constitucional que organiza la vida republicana e independiente de México, se instaurará el llamado sistema del juicio de responsabilidad”¹.

A la entrada en vigor de la Constitución Federal de 1824 el sistema de responsabilidad de los servidores públicos se cambió, estableciéndose que la responsabilidad del Presidente y Vicepresidente de la Federación, de los Secretarios del Despacho, Gobernadores de los Estados, Diputados y Senadores, y de los demás empleados públicos, se desahogaría ante la Corte Suprema de Justicia, y en caso de que el responsable fuera un miembro de ésta, conocería de ella un Tribunal Especial.

La regulación que siguió a esta Constitución, como son Las Siete Leyes Constitucionales (1836) y las Bases Orgánicas de la República Mexicana (1843), sólo regulaban la responsabilidad de los altos funcionarios y se encaminaban hacia las responsabilidades de tipo político y penal, de donde se desprende que no existía una regulación relativa al poder disciplinario de los superiores jerárquicos, situación que probablemente se debía a que éstos contaban con una autoridad absoluta y discrecional de disciplina sobre sus subordinados.

Con base en la Constitución Federal de 1857 y sus leyes reglamentarias en materia de responsabilidades, tampoco fue posible el desarrollo de la responsabilidad disciplinaria, ya que sus disposiciones sólo establecieron la responsabilidad de una minúscula parte del total de los servidores del Estado, con enfoque fundamentalmente de naturaleza penal y política, dejando de lado la responsabilidad administrativa de los trabajadores al servicio del Estado.

¹ BARRAGÁN, José, “Las Responsabilidades de los Servidores Públicos”, Editorial Porrúa, 1997, pp. 30.

Al analizar el Título IV de la Constitución en cita encontramos que además de regular lo relativo a la responsabilidad del Presidente de la República, previa las responsabilidades de los altos funcionarios a nivel federal, así como la de los Gobernadores a nivel estatal, pero sólo en materia de delitos, faltas y omisiones oficiales, y delitos comunes, por lo que las leyes reglamentarias de este título que fueron la Ley Juárez, del 3 de noviembre de 1870, y la Ley Porfirio Díaz, del 6 de junio de 1886, no establecieron nada relativo a las responsabilidades de los demás empleados del Estado.

El Artículo 103 constitucional establecía que “ Los Diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese encargo. Los Gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracción de la Constitución y Leyes Federales. Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa a la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común”.

La Ley Juárez a que hemos hecho alusión, estableció los delitos, las faltas y las omisiones oficiales de los altos funcionarios de la Federación, señalando como sujetos a los que menciona el Artículo 103 de la Constitución y que se enuncian en tema aparte.

Los delitos oficiales que estableció esta ley fueron los siguientes: ataque a las instituciones democráticas; ataque a la forma de Gobierno Republicano, Representativo y Federal; ataque a la libertad de sufragio; usurpación de atribuciones; violación de las garantías individuales y cualquier infracción grava a la Constitución o a las Leyes Federales; señalando como sanción la destitución del cargo y la inhabilitación del funcionario por un término de cinco a diez años.

Las faltas oficiales de los altos funcionarios se determinaban con base en la gravedad de la falta y estableció como tales las violaciones a la Constitución y a las Leyes Federales, en materia de poca importancia, teniendo como sanción la suspensión en el cargo y la inhabilitación para desempeñar cargos de uno a cinco años.

Además de las faltas ya señaladas en esta ley se regularon las omisiones oficiales que consistían en la inexistencia o en la inexactitud en el desempeño de las funciones anexas a sus cargos, teniendo una sanción de suspensión en el cargo e inhabilitación de seis meses a un año.

Conforme a la disposición constitucional, la ley desarrollaba el procedimiento a partir de lo dispuesto en los Artículos 103 y 104 constitucionales, diferenciando los delitos cuando se trataba de delitos oficiales y comunes. En el primer caso, el Congreso, integrado sólo por la Cámara de Diputados, hasta 1874, actuaba como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia, como jurado de sentencia. A partir de 1875, en que se volvió al sistema bicamaral, el jurado de sentencia se integró por la Cámara de Senadores. La votación que se exigía era por mayoría absolutas de votos.

Esta ley establecía el procedimiento no sólo para los delitos, como lo hacía la Constitución, sino que comprendía las faltas y omisiones oficiales, con el mismo procedimiento; y mas que resolución de acusación, la que emitía el jurado, denominado de acusación, determinaba la culpabilidad o no, por lo que sólo quedaba en el jurado de sentencia la facultad de imponer la pena por la culpabilidad ya declarada.

La resolución del jurado de acusación, tratándose de delitos, faltas u omisiones oficiales, debería considerar, además, si existían delitos comunes, por lo que el dictamen debía tener dos proposiciones: la culpabilidad del acusado por delitos oficiales y la solicitud de declaración de procedencia por los delitos comunes, por lo que, en caso de considerar la presunta responsabilidad se ponía al inculpado a disposición de los tribunales competentes para que procedieran conforme a derecho, y además, se declaraba que quedaba expedito el derecho de la nación o de los particulares, para hacer efectiva la responsabilidad pecuniaria por daños y perjuicios causados.

La segunda ley que regulo lo relativo a la responsabilidad de los servidores públicos, con base en lo dispuesto por la Constitución de 1857 fue la Ley Porfirio Díaz, misma que en su primer capítulo estableció lo referente a la responsabilidad y fuero constitucional de los altos funcionarios federales, que eran los que menciona el Artículo 103 de la Carta Magna antes referida y de igual manera que la ley anterior, reconocía la responsabilidad por delitos faltas y omisiones oficiales en los términos de ésta, y la responsabilidad por delitos comunes cometidos durante el tiempo del encargo, pero desarrollo a fondo lo referente a la declaración de procedencia respecto a delitos comunes

cometidos por altos funcionarios, estableciendo el goce para éstos del fuero constitucional desde que entraran en funciones.

Contaba con un capítulo específico que regulaba el procedimiento a seguir en caso de delitos del orden común, contemplando la posibilidad de que un alto funcionario solicitará la declaración de inmunidad a la Cámara de Diputados, para que con ello se suspendiera el procedimiento de un juicio seguido en su contra. Este procedimiento podía culminar con la declaración de procedencia o de que no ha lugar a proceder. Además se previó la existencia de una declaración para el caso de que el delito se cometiera en época distinta a aquella en la que se gozaba de fuero constitucional, esta declaración era la de Incompetencia, y con ello se le podía procesar al funcionario público por esos hechos, sin necesidad de desahogar el procedimiento ante el Gran Jurado.

Con relación a los delitos, faltas y omisiones oficiales se estableció el procedimiento a seguir, pero no se precisaron cuales eran y sólo remitía a los Códigos Penales de 1872 y 1929.

Para 1917 entra en vigor una nueva Constitución que en el texto original de su Título IV estableció las bases "De la responsabilidad de los funcionarios públicos", dejando de lado la de los demás empleados de la Federación.

En el Artículo 108 se dispuso que": Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho y el Procurador General de la República son responsables por los delitos comunes que cometan durante el ejercicio de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo.

Los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las Legislaturas Locales son responsables por violaciones a la Constitución y Leyes Federales.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común".

De las disposiciones que integraron el texto original del Título Cuarto de referencia, Artículos 108 al 114, ninguno se refirió en forma expresa a las responsabilidades de carácter administrativo o disciplinario, ya que fundamentalmente se reguló lo relativo a los delitos comunes y a los oficiales de los funcionarios públicos y sólo se mencionaron las faltas u omisiones

oficiales, que podrían identificarse como las responsabilidades administrativas, aunque no se precisó su contenido, lo cual se dejó al legislador secundario, ocupando el texto de los siete Artículos que integran dicho Título lo relativo a los delitos, al fuero de los altos funcionarios, al procedimiento para el desafuero y al procedimiento del juicio político².

El 28 de diciembre de 1982 se transformó el texto del Título Cuarto de nuestra Constitución, y con las reformas hechas se estableció un sistema integral de las responsabilidades de los servidores públicos.

El Artículo 111 de la Constitución Federal establecía que “El Congreso de la Unión debía expedir a la mayor brevedad, una ley de responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales”, en virtud de que la anterior ley era reglamentaria de la Constitución de 1857, pero no fue sino hasta el 30 de diciembre de 1939, 22 años después, cuando se cumplió el breve término, al elaborarse la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los altos funcionarios de los Estados, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 21 de febrero de 1940, con vigencia a partir del día siguiente.

En esta ley se regulo la responsabilidad por delitos y faltas oficiales y se concedió acción popular para denunciarlos, así como la necesidad de Declaración de Procedencia (desafuero) por la Cámara de Diputados, en el caso de comisión de delitos comunes cometidos por los altos funcionarios.

En su Artículo primero dispuso, en términos generales, la existencia de las responsabilidades de los agentes públicos, en los siguientes términos: “Los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales son responsables de los delitos y faltas oficiales que cometan en el desempeño del cargo que tengan encomendado, en los términos de las leyes especiales a que esta ley se refiere”.

Los sujetos regulados por este ordenamiento legal eran los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y contemplaba como altos funcionarios a los siguientes:

1. Presidente de la República.

² DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS H., “El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos”, Editorial Porrúa, 2001, pp. 47-48.

2. Senadores y Diputados al Congreso de la Unión.
3. Ministros de la Suprema Corte de Justicia.
4. Secretarios de Estado.
5. Jefes de Departamento Autónomo.
6. Procurador General de la República.
7. Gobernadores y Diputados de Legislaturas Locales.

De igual forma dispuso que el Presidente de la República solamente podía ser acusado durante el tiempo de su encargo y un año después.

La diferencia que en esta ley se estableció entre delitos y faltas oficiales, fue por exclusión, al señalar que las infracciones a la Constitución y a las Leyes Federales no consideradas como delitos, serian faltas oficiales cuya sanción sería suspensión del cargo de uno a seis meses.

En realidad no daba una definición de los delitos oficiales pero si señalaba un listado de aquellos que serian imputables a los altos funcionarios y que son:

1. El ataque a las instituciones democráticas.
2. El ataque a la forma de Gobierno Republicano, Representativo y Federal.
3. El ataque a la libertad de sufragio.
4. La usurpación de atribuciones.
5. La violación de garantías individuales.
6. Cualquier infracción a la Constitución o a las Leyes Federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.
7. Las omisiones de carácter grave, en los términos del punto anterior.

Las sanciones por la comisión de estos delitos eran las siguientes:

1. Destitución del cargo o del honor de que se encuentre investido,
2. Inhabilitación de cinco a diez años.

Por lo que hace al resto de los funcionarios y empleados de la Federación, Distrito y Territorios Federales, se estableció de manera casuística las conductas que se considerarían como delitos (72 fracciones) y las sanciones aplicables (11 fracciones), mismas que iban desde destitución e

inhabilitación de dos a seis años, hasta penas pecuniarias y privación de la libertad hasta por 12 años.

Las faltas también estaban establecidas por exclusión, es decir, cuando no fueran consideradas delitos y su sanción la dejo a las leyes y reglamentos respectivos.

Esta ley consigno cinco procedimientos diferentes: Dos respecto de los altos funcionarios, de acuerdo a la naturaleza de los delitos de que se tratara, ya fueran oficiales o del orden común, y tres respecto de los demás funcionarios: uno por los delitos y faltas oficiales, para lo cual estableció el jurado popular; uno respecto de los funcionarios del Poder Judicial y otro más por enriquecimiento inexplicable.

Tratándose de los delitos y faltas oficiales de los altos funcionarios estableció el Juicio Político en el que la Cámara de Diputados actuaba como jurado de acusación y la de Senadores como jurado de sentencia. En cuanto a los delitos del orden común, la Cámara de Diputados debería erigirse en gran jurado para dictaminar la declaración de procedencia.

En caso de resolver que había lugar a proceder contra el funcionario, éste quedaba separado de su cargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes. El propio funcionario podía solicitar a la Cámara la Declaración de Inmunidad, y la secretaría de la propia Cámara debía liberar oficio al juez o al tribunal, a fin de que suspendiera la substanciación del juicio.

En el caso de los delitos y faltas oficiales se debía incoar en forma ordinaria, y una vez terminado el proceso y formuladas las conclusiones del Ministerio Público Federal y del acusado y su defensor, el juez debía remitir el expediente al jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación, Distrito y Territorios Federales para que dictara sentencia.

Respecto de la remoción de los funcionarios judiciales, Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, y Jueces del orden común, el Presidente de la República debía pedir a la Cámara de Diputados su destitución por mala conducta. La Cámara debía resolver en conciencia, y si consideraba que procedía la petición, la turnaría a la Cámara de Senadores para la resolución correspondiente.

Como se desprende de lo aquí expuesto; esta ley no introdujo novedad alguna referente a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sino que se ocupaba únicamente de las responsabilidades penales y oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios.

Posteriormente se publicó en el Diario Oficial de la Federación con fecha 4 de enero de 1980 la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, misma que deroga a la Ley Cárdenas.

Al igual que las leyes anteriores, este nuevo ordenamiento legal continuo con las deficiencias en materia de responsabilidades administrativas y se ocupo principalmente de los delitos penales y los delitos oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos, dejando el aspecto disciplinario a las demás leyes y reglamentos.

Las responsabilidades se encontraban establecidas en el artículo 1º, en los términos siguientes:

"Los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal son responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometan durante su encargo o con motivo del mismo, en los términos de ley".

Del texto del artículo en comento, se desprende la existencia de 3 tipos de ilícitos: delitos comunes, delitos oficiales y faltas oficiales, siendo los dos primeros de naturaleza eminentemente penal, diferenciados porque los segundos requieren una calidad específica en el sujeto activo, es decir, que quien cometa el ilícito, debe tener una calidad específica consistente en ser funcionario o empleado público.

Lo anterior se ratifica con lo preceptuado por el artículo 3º que establecía:

"Son delitos oficiales los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho.

Redundan en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho:

I. El ataque a las instituciones democráticas;

- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal;
- III. El ataque a la libertad de sufragio;
- IV. La usurpación de atribuciones;
- V. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VI. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior;
- VII. Por las violaciones sistemáticas a las garantías individuales y sociales; y
- VIII. En general los demás actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, siempre que no tengan carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los defina como delitos comunes.

Los delitos a que se refiere este artículo no se cometerán mediante la expresión de ideas.

"No obstante la denominación de "delitos oficiales", del contenido de la ley se puede apreciar que el procedimiento para sancionarlos difiere cuando se trata de los llamados "altos funcionarios", ya que en este caso es aplicable el juicio político ante el Poder Legislativo, mediante la acusación de la Cámara de Diputados, ante el Senado, erigido en Gran Jurado.

Lo anterior nos pone ante un procedimiento especial, actualmente denominado "juicio por responsabilidad política", diferente en todas sus fases del procedimiento netamente penal."³

Tratándose del resto de los funcionarios y empleados de la Federación existía un procedimiento especial dividido en dos etapas; en la primera se llevaba a cabo el procedimiento normal ante el juez penal, hasta la formulación de conclusiones, y en la segunda etapa era un jurado popular denominado Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación, el que conocía del asunto.

³ DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS H., "El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos", Editorial Porrúa, 2001, pp. 53.

Por lo que hace a las faltas oficiales, éstas no se establecieron con precisión, toda vez que la ley en sus artículos 16 y 21 establecía que serían tales, las infracciones y omisiones cometidas por los funcionarios y empleados de la Federación, así como por los altos funcionarios, en el desempeño de sus funciones, siempre que la ley no los considerará como delitos.

En lo relativo a las faltas oficiales, se consideró como tales a las infracciones en que incurrieran los empleados o funcionarios durante su encargo o con motivo de él, que afectaran de manera leve los intereses públicos y del buen despacho, y no trascendieran al funcionamiento de las instituciones y del gobierno, estableciendo como sanciones desde la amonestación, hasta inhabilitación por un año.

Como se puede observar, del análisis de las regulaciones en materia de responsabilidades, encontramos que hasta aquí no existe un establecimiento preciso de las responsabilidades administrativas, de las que se dejaba su regulación a otras leyes sustantivas, tales como la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, entre otras, hasta llegar a la actual regulación que se analiza adelante.

LA RESPONABILIDAD POLÍTICA O JUICIO POLÍTICO

1. Antecedentes.

Según el Dr. Manuel González Oropeza, se debió al plan del sur y a la argumentación de Gouverneur Morris en el Constituyente de Filadelfia, la fijación del procedimiento con una Cámara de representantes acusadora. El juzgador fue determinado gracias al constituyente David Brealy quien propuso y se aprobó que fuera el Senado y no la Suprema Corte porque podía desestabilizar a los otros poderes.⁴ Según el maestro González Oropeza, se argumenta que los ministros de la Corte eran y son designados a propuesta del Presidente, se temía su influencia, mientras que el Senado, por su número y estructura, estaría alejado de influencias. El vicepresidente, como presidente ex - officio del Senado garantizaría generalmente imparcialidad. El Senado, finalmente, tendría el mismo prestigio que la Cámara de representantes para expulsar a un acusado.

Se debe dice el autor en mención, a Alexander Hamilton y a James Wilson la caracterización del juicio político como un procedimiento especial substanciado exclusivamente ante el Congreso para determinar la culpabilidad política de un funcionario y, en su caso, aplicar sanciones de índole política como son la remoción y/o la inhabilitación para ocupar en el futuro cargos públicos; por eso Alexis de Toqueville la enuncia como la jurisdicción política.⁵

En Estados Unidos se le conoce al Juicio Político como IMPEACHMENT, ya que el sistema norteamericano tuvo sus orígenes en la tradición parlamentaria de Inglaterra. Se sostiene también que el término proviene del latín *impetito*, *impetere*, que significa atacar, acusar.⁶

Así tenemos que en el Artículo I Sección 3, párrafos cinco y seis, se dispone, lo siguiente: "El Senado poseerá el derecho exclusivo de juzgar sobre todas las acusaciones por responsabilidades oficiales. Cuando se reúna con este objeto, sus miembros deberán prestar un juramento o

⁴ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, "La responsabilidad política en el Derecho Constitucional Mexicano", Anuario Jurídico, T. XI, UNAM, 1984, pp. 466-468.

⁵ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, "Bases Constitucionales de las Responsabilidades de los Servidores Públicos", Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Año III, Número 10, Oct-Dic 1990.

⁶ FERNÁNDEZ FARIÑA, Federico, "Ponencia Octava: Responsabilidad Política", Revista Mexicana de Justicia, Número 3, Vol. V, Julio-Septiembre de 1987, p153.

protesta. Cuando se juzgue al Presidente de los Estados Unidos deberá presidir el de la Suprema Corte. Y a ninguna persona se le condenará si no concurre el voto de dos tercios de los miembros presentes.

En caso de responsabilidades oficiales, el alcance de la sentencia no irá más allá de la destitución del cargo y la inhabilitación para ocupar y disfrutar cualquier empleo honorífico, de confianza o remunerado, de los Estados Unidos; pero el individuo condenado quedará sujeto, no obstante, a que se le acuse, enjuicie, juzgue y castigue con arreglo a derecho”.

En concordancia con lo anterior, en el artículo II, Sección 4, de la misma Constitución de los Estados Unidos, se establece: ”El Presidente, el Vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos serán separados de sus puestos al ser acusados y declarados culpables de traición, cohecho u otros delitos y faltas graves”.

En la parte de antecedentes históricos se observó como fue implantado el Juicio Político en México, en el siguiente apartado se ventilará quienes son los sujetos en el Juicio Político en nuestra patria.

2. SUJETOS DE JUICIO POLÍTICO.

De acuerdo con el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, 5 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, expedida el 31 de diciembre de 1982, son sujetos del Juicio Político, los funcionarios federales y estatales siguientes:

Federales:

1. Senadores y Diputados al Congreso de la Unión;
2. Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
3. Los Consejeros de la Judicatura Federal;
4. Los Secretarios de Despacho;
5. Los Jefes de Departamento Administrativo;
6. Los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal;
7. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
8. El Procurador General de la República;
9. El Procurador General de Justicia del Distrito Federal;
10. Los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito;

11. Los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal;
12. Los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal;
13. El Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral;
14. Los Consejeros Electorales del Instituto Federal Electoral;
15. El Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral;
16. Los Magistrados del Tribunal Electoral, y
17. Los Directores Generales y Equivalentes de: organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Estatales:

18. Los Gobernadores de los Estados;
19. Los Diputados Locales;
20. Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia; y
21. Los Miembros de los Consejos de la Judicatura Locales.

Cabe mencionar que la Constitución manda y su Ley reglamentaria ratifica que éstos últimos sólo podrán ser sujetos de Juicio Político en los términos del Título IV por violaciones graves a la Constitución y Leyes Federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales. En este caso la resolución que se dicte por el Senado será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales, para que procedan como corresponda.

3. PROCEDENCIA DEL JUICIO POLÍTICO.

En el artículo 109 fracción I de la Constitución, así como en el artículo 6º de la Ley, disponen que es procedente el Juicio Político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos, ya señalados, redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

Es el artículo 7º el que enumera los actos positivos o negativos, que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, y que son:

- 1) El ataque a las instituciones democráticas;
- 2) El ataque a la forma de Gobierno Republicano, Representativo y Federal;

- 3) Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- 4) El ataque a la libertad de sufragio;
- 5) La usurpación de funciones;
- 6) Cualquier infracción a la Constitución y a las Leyes Federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o a varios de los Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- 7) Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y
- 8) Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos Federales y del Distrito Federal.

Se declara tajantemente por los mismos artículos antes mencionados que no procede el Juicio Político por la mera expresión de las ideas. Lo anterior en concordancia con el artículo 61 constitucional, párrafo primero que dice que: “Los Diputados y Senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas”.

4. LAS PARTES.

- 1) Denunciante. Viene a ser cualquier ciudadano.
- 2) Cámara de Diputados. La cual actúa como órgano instructor y de acusación.

Dentro de esta misma tienen actividades los siguientes órganos: La Gran Comisión de la Cámara de Diputados; las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia; de ambas se designará a la Subcomisión de Examen Previo de Denuncias y Juicios Políticos; la Sección Instructora; la Comisión de 3 Diputados que sostendrán la acusación ante el Senado; Presidente y Secretario de la misma Cámara y la Oficialía Mayor.

- 3) Cámara de Senadores. La cual funge como Jurado de Sentencia.

Dentro de esta misma tienen actividades los siguientes órganos: El Presidente y Secretario de la Cámara; la Sección de Enjuiciamiento y la Oficialía Mayor.

- 4) Cualquiera de los servidores públicos enumerados en el apartado anterior y su defensor.

5. LAS SANCIONES EN EL JUICIO POLÍTICO.

Al respecto el artículo 110 en su párrafo tercero, dispone que: “Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público”.

La Ley en su artículo 8º ha dispuesto que: “Si la resolución que se dicte en el Juicio Político es condenatoria, se sancionará al servidor público con destitución. Podrá también imponerse inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde un año hasta veinte años”.

La mayoría de los autores si no es que todos han coincidido en señalar que se trata de una doble sanción para el servidor público que esté en funciones y que haya sido sentenciado, esto es, que además de destituirlo del cargo se le inhabilite para ejercer cargo o función en un futuro determinado. Ahora bien, la Ley en su artículo que transcribimos establece en una primera parte la destitución, y con el término “Podrá”, que es un término que denota facultad y no obligación, deja al arbitrio del órgano sancionador el imponer o no la inhabilitación, por lo que considero es incorrecta tal disposición creada por el legislador, pues es mandato constitucional el imponer ambas sanciones, ya que incluso la y usada en el texto de la Ley Fundamental implica conjunción.

Al respecto el Dr. Ignacio Burgoa ha expresado la opinión de que si la declaratoria fuese de culpabilidad, el acusado quedará privado de su puesto e inhabilitado para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.⁷

⁷ BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, 12ª Edición. Ed. Porrúa, México, 1999, pág. 1068.

6. PROCEDIMIENTO.

El procedimiento del Juicio Político lo dividiremos en etapas de las cuales se compone el mismo. Dichas etapas son: **1. De Instrucción**, que comprende: Denuncia, Examen Previo, Instrucción, Pruebas, Alegatos ante la Sección de Instrucción, Conclusiones de la Sección de Instrucción, Discusión y Votación de las Conclusiones en la Cámara de Diputados; **2. Sentencia**, que comprende: Alegatos, Conclusiones, Discusión y Votación, Declaratoria.

1) Instrucción.

Denuncia. La denuncia deberá estar apoyada en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y estar en condiciones de presumir la responsabilidad del denunciado. Las denuncias anónimas no producirán ningún efecto.

El plazo para entablar el Juicio Político mediante la denuncia podrá iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones (Art. 9º párrafos segundo y tercero LFRSP).

El escrito de denuncia deberá presentarse ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados y ratificarse ante ella dentro de los tres días siguientes a su presentación (Art. 12 inciso a) LFRSP).

Una vez ratificado el escrito la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados lo turnará a la Subcomisión de Examen Previo de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, para la tramitación correspondiente (Art. 12 inciso b) LFRSP).

Examen Previo. La Subcomisión de Examen Previo procederá, en un plazo no mayor de treinta días hábiles, a determinar si el denunciado se encuentra entre los servidores a que se refiere el artículo 2º de la Ley, así como si la denuncia contiene elementos de prueba que justifiquen que la conducta atribuida corresponde a las enumeradas en el artículo 7º de la propia Ley, y si los elementos de prueba permiten presumir la existencia de la infracción y la probable responsabilidad del denunciado y, por tanto amerita la incoación del procedimiento. De lo contrario la Subcomisión desechará de plano la denuncia presentada. (Art. 12 inciso c) LFRSP).

La resolución que dicte la Subcomisión de examen previo desechando una denuncia, podrá revisarse en pleno de las Comisiones Unidas a solicitud de cualquiera de los Presidentes de las Comisiones o a solicitud, de cuando menos, el 10% de los Diputados integrantes de ambas Comisiones. (Art. 12 inciso d) LFRSP).

La resolución que dicte la Subcomisión de Examen Previo declarando procedente la denuncia, será remitida al Pleno de las Comisiones Unidas para efecto de formular la resolución correspondiente y ordenar se turne a la Sección Instructora de la Cámara. (Art. 12 inciso e) LFRSP).

Instrucción. La Sección Instructora practicará todas las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta o hecho materia de la denuncia, estableciendo las características y circunstancias del caso y precisando la intervención que haya tenido el Servidor Público denunciado.

Dentro de los 3 días naturales siguientes a la ratificación de la denuncia, la Sección informará al denunciado sobre la materia de la denuncia, haciéndole saber su garantía de defensa y que deberá, a su elección, comparecer o informar por escrito, dentro de los 7 días naturales siguientes a la notificación.(Art. 13 LFRSP).

Pruebas. La Sección instructora abrirá un periodo de pruebas de 30 días naturales, dentro del cual recibirá las pruebas que ofrezcan el denunciante y el Servidor Público, así como las que la propia Sección estime necesarias. La Sección podrá ampliar el plazo en la medida en que resulte necesario, las calificará y desechará las que a su juicio sean improcedentes. (Art. 14 LFRSP).

Alegatos ante la Sección de Instrucción. Terminada la instrucción del procedimiento se pondrá el expediente a la vista del denunciante, por un plazo de 3 días naturales, y por otro tanto al Servidor Público y sus defensores, a fin de que tomen los datos que requieran para formular alegatos, que deberán presentar por escrito dentro de los 6 días naturales siguientes a la conclusión del segundo plazo mencionado. (Art. 15 LFRSP).

Conclusiones de la Sección de Instrucción.

Aquí tenemos 2 supuestos:

- 1) Si de las constancias del procedimiento se desprende la inocencia del acusado, las Conclusiones de la Sección Instructora terminaran proponiendo que se declare que no a lugar a proceder en su contra por la conducta o el hecho materia de la denuncia.
- 2) Si de las constancias se desprende la responsabilidad del Servidor Público, las conclusiones terminarán proponiendo la aprobación de lo siguiente:
 - I. Qué está legalmente comprobada la conducta o el hecho materia de la denuncia;
 - II. Que se encuentra acreditada la responsabilidad del acusado;
 - III. La sanción que deba imponerse de acuerdo con el artículo de esta ley;
 - IV. Que en caso de ser aprobadas las conclusiones, se envíe la declaración correspondiente a la Cámara de Senadores, en concepto de acusación, para los efectos legales respectivos.

Discusión y Aprobación de las Conclusiones. Una vez emitidas las conclusiones, la Sección Instructora las entregará a los Secretarios de la Cámara de Diputados para que den cuenta al Presidente de la misma, quien anunciará que dicha Cámara debe reunirse y resolver sobre la imputación, dentro de los 3 días naturales siguientes, lo que harán saber los Secretarios al denunciante y al Servidor Público denunciado, para que se presenten, el último asistido de defensor, a fin de que aleguen lo que convenga a sus derechos. (Art. 18 LFRSP).

El día en que la Cámara se reúna, ésta se erigirá en órgano de acusación, previa declaración de su Presidente. Enseguida la Secretaría dará lectura de las constancias procedimentales o a una síntesis que contenga los puntos sustanciales de ésta, así como a las Conclusiones de la Sección Instructora. Acto continuo se concederá la palabra al denunciante y enseguida al Servidor Público o a su defensor, o a ambos si alguno de éstos lo solicitare, para que aleguen lo que a sus derechos convenga.

El denunciante podrá replicar, y si lo hiciere, el inculpado y su defensor podrán hacer uso de la palabra en último término.

Retirados el denunciante y el Servidor Público y su defensor, se procederá a discutir y a votar las Conclusiones propuestas por la Sección Instructora. (Art. 20 LFRSP).

Si la Cámara resolviese que no procede acusar al Servidor Público, éste continuara en el ejercicio de su cargo. En caso contrario se lo pondrá a disposición de la cámara de Senadores, a la que se remitirá la acusación, designándose una Comisión de 3 Diputados para que sostengan dicha acusación ante el Senado. (Art. 21 LFRSP).

2) Sentencia.

Alegatos. Recibida la acusación en la Cámara de Senadores, ésta la turnara a la Sección de Enjuiciamiento, la que emplazará a la comisión de los Diputados encargada de la acusación,, al acusado y a su defensor, para que presenten por escrito sus alegatos dentro de los 5 días naturales siguientes al emplazamiento. (Art. 22 LFRSP).

Transcurrido el plazo anterior, con alegatos o sin ellos, la Sección de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores formulará sus conclusiones en vista de las consideraciones hechas en la acusación y en los alegatos formulados, en su caso, proponiendo la sanción que en su concepto debe imponerse al Servidor Público y expresando los preceptos legales en que se funde.

La Sección podrá escuchar directamente a la Comisión de Diputados, al acusado y a su defensor, si así lo estima conveniente o se lo piden los interesados. Podrá también practicar las diligencias que considere necesarias para integrar sus propias conclusiones.

Emitidas las conclusiones, la Sección las entregará a la Secretaría de la Cámara de Senadores. (Art. 23 LFRSP).

Recibidas las conclusiones por la Secretaría de la Cámara de Senadores, su Presidente anunciara que debe erigirse ésta en Jurado de Sentencia dentro de las 24 horas siguientes a la entrega de dichas conclusiones, procediendo la Secretaría a citar a la Comisión de los 3 Diputados encargada de la acusación, al acusado y a su defensor.

A la hora señalada para la audiencia, el Presidente de la Cámara de Senadores la declarará erigida en Jurado de Sentencia y procederá de conformidad con las siguientes normas:

- I. La Secretaría dará lectura a las conclusiones formuladas por la Sección de Enjuiciamiento;
- II. Acto continuo, se concederá la palabra a la Comisión de Diputados encargada de la acusación, al Servidor Público o a su defensor, o a ambos; y
- III. Retirados el Servidor Público y su defensor, y permaneciendo los Diputados en la sesión se procederá a discutir y a votar las conclusiones y aprobar los que sean los puntos de acuerdo, que en ellas se contengan, el Presidente hará la declaratoria que corresponda.

Quando el Juicio Político tenga como sujeto a algún servidor público de alguna Entidad Federativa, la Sentencia que se dicte tendrá efectos declarativos y la misma se comunicará a la Legislatura Local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda.

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

Confirmado lo dispuesto por el artículo 109, fracción III, de la Constitución, el artículo 113 del mismo instrumento prescribe “Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109 constitucional, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados”.⁸

El Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, bajo el rubro de Responsabilidades Administrativas, de los artículos 46 a 78, maneja este tipo de responsabilidades, dándole así una importancia destacada a esta normatividad. En especial su artículo 47 en 24 fracciones, menciona las obligaciones de todos los servidores públicos⁹, cuyo incumplimiento debe ser sancionado¹⁰.

⁸ Leyes y Códigos de México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 128ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2000.

⁹ La Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos señala 24 fracciones que son causas para responsabilidad administrativa y son: 1.- Falta de Diligencia; 2.- Ilegalidad al formular y ejecutar planes, programas y presupuestos; 3.- desvío de recursos, facultades e información, 4.- Descuido de documentos e información; 5.- Mala conducta y falta de respeto con el público; 6.- Agravios o abusos con los inferiores; 7.- Falta de respeto a un superior o subordinado; 8.- El no informar al superior del incumplimiento de obligaciones y de las dudas fundadas que tuviere sobre la procedencia de las órdenes que recibe; 9.- Ejercer funciones que no le corresponda; 10.- Autorizar a un inferior a faltar más de 15 días seguidos o 30 discontinuos en un año; 11.- Ejercer otro cargo incompatible; 12.- Intervenir en el nombramiento de una persona inhabilitada; 13.- No excusarse cuando tenga impedimento; 14.- No informar al superior de la imposibilidad de excusarse cuando tenga impedimento; 15.- Recibir donativo de personas cuyo interés esté afectando; 16.- Pretender obtener beneficios extras de su remuneración; 17.- Intervenir sobre la designación de una persona sobre la que tenga interés personal; 18.- No presentar su declaración de bienes; 19.- Desatender las órdenes de la Secretaría de la Contraloría; 20.- No informar al superior de la inobservancia de las obligaciones de sus subalternos; 21.- El incumplimiento de cualquier disposición jurídica de información; 22.- Abstención de cualquier disposición jurídica que no sea la anterior; 23.- El no cumplimiento del artículo 134 segundo párrafo de la Constitución; y 24.- Las demás que impongan las leyes.

¹⁰ Legislación de la Administración Pública Federal, decimotercera edición, Editorial Delma. El artículo 46 señala: “Incorre en Responsabilidad Administrativa, los servidores públicos a que se refiere el artículo segundo de esta ley.” Por su parte el artículo 2 señala: “Todo servidor público tendrá las siguientes

En los términos del artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades, en todas las dependencias y entidades de la administración pública deben de establecer unidades específicas “para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente”.

En el artículo 52 se dice que los servidores públicos serán sancionados por la Contraloría Interna de la Secretaría correspondiente. Las sanciones correspondientes a esos contralores internos de la dependencia, cuando estos incurran en actos u omisiones que implique responsabilidades administrativas, serán aplicadas por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Las sanciones administrativas consistirán en apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública, suspensión, destitución del puesto, sanción económica, e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. La individualización de las sanciones administrativas se impondrán, en los términos del artículo 54, tomando en cuenta elementos de la infracción en sí o de la persona del infractor.

El artículo 73 de la Ley expresa que el servidor público afectado por las resoluciones administrativas, podrá optar entre interponer el recurso de revocación (artículo 71), dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida; o impugnarla directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los términos que rigen para el procedimiento ante este Tribunal. Por su parte las resoluciones absolutorias que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrán ser impugnadas por la Secretaría afectada, o por el Superior Jerárquico titular de la Dependencia interesada. (Artículo 74).

Finalmente en los términos del artículo 77 bis de la Ley, cuando el procedimiento administrativo disciplinario no haya determinado la responsabilidad del servidor público, y la falta hubiere causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o a

obligaciones, para salvaguardar la legalidad, la honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones correspondientes, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como a las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas”.

la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para que ellos directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordene el pago correspondiente. Si el órgano del Estado niega la indemnización, o si el monto no satisface al reclamante, quedarán expeditas para el efecto, a su elección, la vía administrativa o judicial.

Las acciones para impugnar sanciones prescribirán en un año, si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor, no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal; y en los demás casos en tres años. El derecho de los particulares a solicitar la indemnización del daño y perjuicio prescribe en un año contado a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometida la falta.(Recuérdese que esta responsabilidad es independiente de la naturaleza penal, civil o política, es decir, son autónomas).

RESPONSABILIDADES CIVILES

EL Titulo Cuarto de la Constitución, que se refiere a las responsabilidades de los servidores públicos en los términos del artículo 109, ya se ha dicho que únicamente hace referencia a las responsabilidades políticas, penales y administrativas, pero no menciona las responsabilidades civiles. Tan sólo en el párrafo octavo del artículo 111, en el que se maneja la declaración de procedencia para los efectos penales, textualmente dice: “En demanda de orden civil que se entable contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia”. Con ello tenemos noticias de responsabilidades civiles que por supuesto no se clarifican ni se instrumentan, pero de las cuales estamos conscientes existen.¹¹

Por ello tendríamos que referirnos a este respecto a las disposiciones aplicables del Código Civil, que en el Capitulo V del Libro Cuarto, primera parte, se refiere a las obligaciones que nacen de los actos ilícitos.

Textualmente su artículo 1910 dispone: “El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima”. El artículo 1915 del propio Código precisa que la reparación del daño debe consistir, a elección del ofendido, en el restablecimiento de la situación anterior, cuando sea posible, o en el pago de daños y perjuicios. Pero en el artículo 1916 se hace referencia a un hecho u omisión ilícita que produzca un daño moral, el cual debe de reparar el responsable mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado o no un daño material, tanto en responsabilidad contractual como en extracontractual.

La misma disposición precisa que por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, en su vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Aclara el artículo 1916 bis: “No estará obligado a la reparación del daño moral quién ejerza sus derechos de opinión, critica, expresión e información, en los

¹¹ Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa, México, 1999, pp. 287-298. Señala: Para que el poder se adecue como medio en la preservación del fin, necesita hacer uso de su potestad organizativa, jurídicamente distributiva o coercitiva, a través de las instancias del propio poder. El poder del Estado es la facultad exclusiva de crear el derecho, definirlo y aplicarlo usando su fuerza necesaria, como ejemplo la coacción que es una instancia institucionalizada.

términos y con las limitaciones de los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de nuestro país. En todo caso, quién demande la reparación del daño moral por reparación contractual o extracontractual deberá acreditar plenamente la ilicitud de la conducta del demandado y el daño que directamente le hubiere causado tal conducta”.

Finalmente la disposición del artículo 1928 del Código en mención dispone: “El Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en ejercicio de sus funciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado, cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado”. El subsecuente artículo 1934 expresa que la acción para exigir la reparación de los daños causados prescribe en dos años, contados a partir del día en que se haya causado el daño.

En el tomo CXXV del Semanario Judicial de la Federación, en su Quinta Época, se transcribe bajo el rubro Responsabilidad civil de la Nación por actos de sus funcionarios la siguiente tesis: “Del texto del artículo 1928 del Código Civil, se desprende que en primer lugar, debe de probarse que el funcionario causa el daño y la cuantía de éste, y en segundo lugar, su insolvencia, por lo que una demanda de esta naturaleza debe dirigirse desde luego contra el propio funcionario, ya que una sentencia condenatoria previa es requisito indispensable para establecer acción contra el Estado, directamente y sin acreditar la insolvencia del funcionario, el pago proveniente de perjuicios causados por un acto de éste, no demuestra tener derecho ni legitimación para obrar judicialmente. Asimismo, el Estado puede defenderse de la acción ejercida directamente en contra suya simplemente negando que al actor le asiste un derecho, puesto que no se acredita ni éste ni la insolvencia del funcionario”.

Pero la parte más destacada en lo que se refiere a las responsabilidades civiles de los servidores públicos, no es tanto la responsabilidad ante los particulares, sino ante el propio Estado. Es evidente la relación que puede establecerse entre las responsabilidades administrativas y las responsabilidades civiles, que no deben de confundirse, pero que con frecuencia se presentan vinculadas. Tiene sin embargo su categoría separada la responsabilidad civil, y nada mejor que la cita del maestro Gabino Fraga en su Derecho Administrativo, cuando señala en los siguientes términos: “La responsabilidad civil tiene lugar en los casos en que la falta de cumplimiento

de las obligaciones impuestas al titular del cargo produce un menoscabo en el patrimonio del Estado, y es independiente de la imposición de las sanciones que impone o establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos". La fuente de esta responsabilidad está en la ley, puesto que la relación del servicio constituye, como hemos repetido, una situación legal.

La responsabilidad civil tiene, de acuerdo con nuestra legislación, como principal dominio en que se aplica, el de las faltas cometidas por empleados con manejo de fondos. Es para estos empleados un requisito previo al principio del desempeño de sus funciones, el otorgamiento de fianza que garantice su manejo. Cuando surge la responsabilidad civil, una vez que ella se constituye por resolución administrativa, se procede a hacer efectiva la indemnización correspondiente directamente sobre los bienes del responsable o sobre la fianza que garantiza su manejo.

Fuera de estos casos la responsabilidad civil tiene una aplicación restringida; pues a parte de que por razones mismas de la organización administrativa, la intervención de varios funcionarios o empleados en el acto perjudicial hace difícil la imputación de dicha responsabilidad, con más frecuencia se emplea el poder disciplinario para sancionar las faltas de los funcionarios públicos.

En los últimos años una especial responsabilidad civil se ha venido exigiendo, en forma llamativa, refiriéndose a las responsabilidades civiles de los Jueces de Primera y Segunda Instancia en materia penal, cuando el amparo directo que interponen contra la última de las sentencias resulta exitoso. Se afirma que si se ha demostrado mediante la sentencia de amparo que dichos jueces y magistrados obraron inconscientemente, automáticamente se puso de manifiesto que sus resoluciones causan un daño material y moral que debe de ser reparado. Por ello, y acompañando copias de las dos sentencias tanto de primera instancia, como de la segunda instancia, y de la sentencia definitiva en amparo directo, exigen la responsabilidad civil a los órganos jurisdiccionales, y subsidiariamente al Estado, en los términos del Código Civil.

No existe, en mi concepto responsabilidad civil a cargo de los funcionarios de primera y segunda instancias, y por tanto de la Federación cuando operen la regla de la subsidiariedad, por el simple hecho de que en una sentencia de amparo se conceda la protección constitucional al quejoso, al cual supuestamente habría que repararle los daños y perjuicios que le haya causado el acto reclamado. Hay libertad de criterio y de opinión, puesto que

precisamente hace un condicionamiento el artículo 210 de la Ley de Amparo, cuando distingue responsabilidad penal y deducida de ella la responsabilidad civil, al aparecer la comisión del delito por existir la intención dolosa cuando se dicta el acto, y ausencia de ella cuando no existe dicha intención. Por ello es forzoso establecer ante todo, en el proceso penal, la intención delictuosa, y después deducir de esta la responsabilidad civil en su caso.

Los actos declarados inconstitucionales, no son, ni pueden ser, necesariamente actos ilícitos. Lo serían sólo si se demostrará que las autoridades respectivas lo realizaron de mala fe o con intención de causar daño o de violar la Constitución Federal. Los actos erróneos tampoco son per se, ilícitos.

Nuestro sistema jurídico está estructurado en tal forma que reconoce implícitamente la factibilidad de que los jueces pueden equivocarse, al conceder a los posibles afectados los medios de defensa para que un tribunal jerárquicamente superior pueda revocar o modificar las resoluciones de sus inferiores, o bien estableciendo el juicio de amparo para que los Tribunales Federales puedan examinar y decidir sobre la constitucionalidad y legalidad de tales determinaciones.

La doctrina es uniforme al señalar que el elemento constitutivo de la responsabilidad contractual es la culpa, además de los sujetos que intervienen, activo y pasivo, el daño y la relación de causalidad. La culpa es el elemento subjetivo o intencional de la responsabilidad. El elemento fundamental de la culpa debe de probarse necesariamente para que puedan fíncarse responsabilidades a las personas que desempeñan funciones jurisdiccionales.

Es indudable que dentro de la estructura del juicio de amparo y de sus sentencias, pareciera que se parte de la base de que hay violaciones de garantías que constituyen delitos, y hay violaciones de garantías que no constituyen delitos. La disposición en comento que esta incluida en el Título Quinto del Libro Primero de la Ley de Amparo, y que se enmarca bajo el rubro de la Responsabilidad en los Juicios de Amparo, se comprende precisamente dentro del tema de las responsabilidades y que en el Capítulo Segundo del propio Título se refiere a las autoridades responsables por actos suyos que son materia del juicio. Lo anterior sin perjuicio de que incurran en responsabilidad los servidores públicos y a que se refiere el Título Cuarto de la Constitución Federal y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Nuestra Ley de Amparo no hace referencia a la responsabilidad civil en ninguno de los extremos. Pero la fracción XVII del artículo 107 constitucional prevé el caso de la autoridad responsable “Cuando no suspenda el acto reclamado debiendo hacerlo, y cuando admita fianza que resulte ilusoria o insuficiente, siendo en estos dos últimos casos solidaria la responsabilidad civil de la autoridad con el que ofreciera la fianza y el que la presente.

Como puede notarse, el texto constitucional se refiere al único caso de responsabilidad civil exigible a una autoridad responsable, limitando el caso de responsabilidad civil al caso eventual de aquella autoridad responsable que en un amparo directo, en el cual ella haya resuelto cuestiones suspensionales y no como en el amparo indirecto, tiene como fuente o base la responsabilidad civil el hecho de admitir fianza que resulte ilusoria o insuficiente.

RESPONSABILIDADES PENALES.

Las responsabilidades penales de los servidores públicos están especialmente previstas en la fracción II del artículo 109 de la Constitución que expresa: “La comisión de delito por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal”. Esto quiere decir, que la Constitución específicamente se desliga de lo previsto de los delitos de los servidores públicos, y su tratamiento, razón por la cual así lo establece en sus disposiciones, no sin recordar que el sexto párrafo del propio artículo 109 estatuye claramente que los procedimientos para la aplicación de las sanciones por responsabilidades políticas, penales y administrativas se desarrollan autónomamente, y que no se pueden imponer dos sanciones por una sola conducta de la misma naturaleza.

La anterior disposición es reafirmada por el segundo párrafo del artículo 114 constitucional, en el siguiente sentido: “La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignada en la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111 de la Constitución.”¹²

Es interesante esta última ratificación porque en realidad domina a toda norma que se disponga en los Códigos Penales sustantivos en relación a la prescripción, ya que constitucionalmente se ordena que esta prescripción nunca deberá ser inferior a tres años. Además, se estipula una interrupción de la prescripción en el caso de los servidores públicos a que hace referencia el artículo 111, el cual al reglamentar el procedimiento para proceder penalmente contra altos funcionarios que ahí se especifican, que es lo que antiguamente se llamaba desafuero, claramente esta indicado que ese procedimiento para obtener una autorización de la cámara de Diputados para proceder penalmente contra un alto funcionario. Implica que mientras se sustancia el procedimiento constitucional especial, no corre el plazo de prescripción. Son disposiciones de carácter sustantivo que específicamente se establece en la Constitución y no en las leyes ordinarias.

¹² Bunster, Alvaro. Responsabilidad de los Servidores Públicos. El apartado relativo a la Responsabilidad Penal, pág. 26 a la 33.

Pero más llamativo es el párrafo séptimo del artículo 109 constitucional, que sin tipificar un delito, lo cual sería realmente inusitado, se puntualiza una cuestión para la aplicación de la legislación ordinaria y para que se incluya en sus disposiciones de la siguiente manera “Las leyes determinaran los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan”.¹³

Finalmente ya no como norma sustantiva, sino como instrumentación procesal, el último párrafo del artículo 109 establece lo que en textos anteriores se estableció en el artículo 111 de la Constitución, para los delitos comunes u oficiales, como acción popular. Actualmente ya no se hace mención, pero es una referencia a dicha acción popular ese último párrafo bajo este texto: “Cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, respecto a las conductas a las que se refiere el presente artículo”.

Insistimos una vez más, en que dicho artículo se refiere a responsabilidades políticas, administrativas y penales. Ante el hecho manifiesto de que el Código Procesal Penal, toda persona está obligada a denunciar los delitos de que tomen conocimiento, francamente se diluye el entendimiento de esta verdadera acción popular que no parece tener un gran contenido pragmático.

Los delitos en lo particular.

El Título Décimo del Libro Segundo del Código Penal para el Distrito Federal, en materia del fuero común, y para toda la República en materia del fuero Federal, en su artículo 212, se refiere a los delitos cometidos por los servidores públicos. Para los efectos de este Título y del subsecuente que se refiere a los delitos contra la administración de justicia, se considera servidor

¹³ Jiménez Huerta, Mariano, Derecho Penal Mexicano, suplemento al tomo V de la obra Delitos cometidos por servidores públicos, México, Editorial Porrúa, pp. 56 a 59. Señala: “No abordaremos las anomalías procesales, con repercusión constitucional, en que la Ley federal de Responsabilidades incurre al poner en manos de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, funciones que son privativas del Ministerio Público en materia de determinación de delitos de enriquecimiento ilícito”.

público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o que manejen recursos económicos federales.

Añade dicho artículo 212 que las disposiciones contenidas en el Título de Referencia, son aplicables a los Gobernadores de los Estados o los Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales de Justicia locales, y que se amplían en lo que toca a sus sanciones a cualquier persona que participe en la perpetración de los delitos previstos en esos Títulos Décimo y Undécimo.

Por su parte el artículo 213 prevé una forma especial de individualizar las sanciones, ya que obliga al Juez correspondiente, a tomar en cuenta si el servidor público es trabajador de base, funcionario o empleado de confianza; su antigüedad en el empleo, sus antecedentes de servicio, sus percepciones, su grado de instrucción, la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados por la conducta ilícita, y las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito, en la inteligencia de que en la categoría del funcionario o empleado de confianza debe estimarse como una circunstancia agravante de la pena.

Finalmente en el artículo 213 bis del propio Código, expresa que cuando los delitos sean de abuso de autoridad, intimidación, cohecho, y sean cometidos por servidores públicos miembros de alguna corporación policiaca, aduanera o migratoria, las penas previstas serán aumentadas hasta en una mitad y además se impondrán destitución del cargo o comisión público. Esta última disposición entro en vigor a partir del primero de febrero de 1989.

CAPITULO II

EL SERVICIO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA

CAPITULO II

NATURALEZA JURIDICA Y OBJETO DEL SAT

El Servicio de Administración Tributaria de acuerdo a su propia Ley, (artículo 1º), tiene la naturaleza jurídica de un órgano desconcentrado que depende directamente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; pero en estricto sentido y del análisis de las características y atribuciones que al mismo se le han conferido, se desprende que cuenta con elementos que son propios de los organismos descentralizados, pues se le ha señalado un nombre, un domicilio y un patrimonio; atributos todos ellos de la personalidad, característica de la que carecen los órganos desconcentrados, toda vez que estos sólo cuentan con competencia desconcentrada, siendo ésta la atribución de porciones de competencia a órganos inferiores, pero siempre dentro de la misma organización o del mismo ente estatal que le dio origen.

Para un mejor entendimiento de lo anterior procederemos a desarrollar las características fundamentales de los órganos desconcentrados.

La desconcentración estrictamente administrativa se identifica en nuestro país con unidades administrativas que forman parte de la administración pública federal, estatal o municipal.

También puede darse el caso de que un organismo público descentralizado desconcentre territorialmente o periféricamente sus servicios, como es el caso de la UNAM que en su carácter de organismo público descentralizado, desconcentra sus servicios en varias unidades como son las Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales (ENEP), de las que existen las unidades de Acatlán, Aragón e Iztacala.

Hay quien habla, como el profesor Charles Debbasch¹⁴ de que no se puede decir que un sistema sea totalmente descentralizado, o que un sistema sea totalmente desconcentrado, afirmando que existen supuestos en que hay un porcentaje determinado de descentralización y otro de desconcentración, lo que permite explicar en parte el porque existen órganos desconcentrados con características de organismos públicos descentralizados.

- Charles Debbasch. La Descentralización Universitaria, Desconcentración Administrativa, Varios autores, Colección Seminarios, Número 1, publicada por la Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, México, D.F., 1976, pp178.

Para los especialistas del Management (Teoría de la Gerencia y Dirección), uno de los principios modernos fundamentales es el de delegar el poder y la responsabilidad en las escalas desconcentradas, pero a la vez que el nivel superior delega poderes y responsabilidades, se asegura de conservar de hecho el control de los mismos, y que los escalones o niveles inferiores tomarán decisiones y actuarán de acuerdo con las instrucciones y directrices que les señale el órgano superior.

Para el punto de vista gerencial, la descentralización de la administración consiste en hacer descender la facultad de decisión al nivel más bajo posible y la desconcentración consiste en desintegrar a la unidad de administración y separarla del centro.

Para esta teoría la terminología no corresponde con exactitud a lo que se entiende por desconcentración y descentralización en la Teoría Jurídica y Política.

La desconcentración que podríamos calificar de fundamentalmente administrativa en México, también tiene ciertos matices políticos, pero más bien hace referencia a estructuras administrativas de rango intermedio dependientes jerárquicamente de otros.

VENTAJAS DE LA DESCONCENTRACION.

Según Elba Barreiros Mancilla¹⁵, las ventajas de la desconcentración son las siguientes:

La acción administrativa es más rápida y flexible, ahorra tiempo a los órganos superiores y descongestiona su actividad, ya que no resuelven todos los asuntos.

La acción administrativa se acerca a los particulares, ya que el organismo desconcentrado puede estudiar y resolver hasta cierto grado sus asuntos.

Aumenta el espíritu de responsabilidad de los órganos inferiores al conferirles la dirección de determinados asuntos.

- Barreiros Mancilla, Elba. Los organismos desconcentrados en la Legislación Mexicana, Tesis, México, 1964. pp 104.

En los órganos centralizados vemos que existe una jerarquía definida, un manejo centralizado de los ingresos y los egresos del Estado, esta jerarquía impone a veces retrasos en la Administración Pública y en la prestación de los servicios, entonces se ha pensado en la conveniencia de dar a ciertos órganos facultades de decisión, sin necesidad de acudir al órgano superior más que en ciertos casos trascendentes e importantes; y mediante esta facultad de decisión el órgano inferior desconcentrado puede manejarse más ágilmente; no tendrá que acordar semanalmente, pedir una serie de documentos, de acuerdos, de relaciones, etc. Por ello los Estados han creado estos organismos, para obtener una mayor eficacia administrativa.

El Decreto Presidencial de 17 de abril de 1976, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 24 de abril de 1979, en su artículo octavo, prevé acerca de la delegación de facultades lo siguiente, que es aplicable al concepto que estamos explicando: "Los titulares de las Dependencias o los funcionarios responsables de las Entidades deberán promover una efectiva delegación de facultades en funcionarios subalternos, a efecto de garantizar una mayor oportunidad en la toma de decisiones y una más eficiente ejecución y tramitación de los asuntos administrativos a cargo de las propias dependencias y entidades".

LA DESCONCENTRACION Y SUS VARIANTES.

Desde un punto de vista general, la desconcentración implica siempre una distribución de facultades entre los órganos superiores y los órganos inferiores; de donde en la realidad existe lo que pudiéramos llamar una variedad de estructuras desconcentradas, o bien, modalidades de la desconcentración, así podríamos hablar de lo siguiente:

1. Desconcentración en estricto sentido o funcional.
2. Desconcentración vertical.
3. Desconcentración horizontal.
4. Desconcentración regional.

Desarrollaremos a continuación cada uno de estos conceptos.

DESCONCENTRACION EN ESTRICTO SENTIDO O FUNCIONAL.

"Consiste en una forma de organización administrativa, en la cual se otorgan al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente

legislativo (ley o reglamento), determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permite actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como el tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía con el órgano superior”¹⁶.

CARACTERISTICAS DE LOS ORGANOS DESCONCENTRADOS.

Entre las principales características de los órganos desconcentrados, se encuentran las siguientes:

- a) Son creados por una ley o reglamento.
- b) Dependen siempre de la Presidencia, de una Secretaría o de un Departamento Administrativo.
- c) Su competencia deriva de las facultades de la Administración Central.
- d) Su patrimonio es el mismo que el de la Federación, aunque pueden tener presupuesto propio.
- e) Las decisiones más importantes requieren de una aprobación del órgano del cual dependen.
- f) Tienen autonomía técnica.
- g) No puede tratarse de un órgano superior, es decir, siempre dependerán de otro.

Este tipo de desconcentración que podríamos llamar ortodoxa, implica siempre la existencia de un órgano creado por un acto materialmente legislativo, en el que se le otorgan facultades propias aunque en el fondo esas facultades formen parte de una competencia más amplia del órgano superior.

Estimo que es muy clara la descripción que formula Héctor Alejandro González:

“Mientras la desconcentración del poder central consiste en el otorgamiento, por tanto de este, del poder de decisión a sus propios agentes locales para que soluciones los problemas inherentes a su actividad administrativa cerca del lugar en que estos se presentan, la descentralización consiste en la distribución de ese poder de decisión, entre el poder central y los Estados de la Federación. Implica para los administrados, la gestión o el trámite de sus asuntos o la solución de sus problemas, por parte de la Administración Pública, de una manera más directa e inmediata. Permite pues,

- Están reconocidos en el artículo 19 de la LOAPF.

la asociación de los administrados a la toma de decisiones por parte del poder público, al dar la consideración debida al interés que los administrados tienen por todo lo que les concierne en su marco de vida inmediato y directo y que es, evidentemente, más grande que el interés que puedan tener por las decisiones de carácter general o nacional.

Con la descentralización se comparte el poder; con la desconcentración el poder central no lo comparte, sino que se acerca a los administrados instalándose en el lugar donde se requieren sus servicios".¹⁷

AUTONOMÍA TÉCNICA Y FINANCIERA.

El organismo desconcentrado tiene cierta autonomía, a la que se le llama técnica, que significa él otorgarle facultades de decisión (limitadas) y cierta autonomía financiera presupuestaria.

Invariablemente el órgano desconcentrado depende de un órgano central, de la Presidencia de la República, de una Secretaría de Estado o de un Departamento Administrativo, tiene cierta autonomía; pero si no es con el acuerdo del órgano del que depende, no podrá llevar a cabo decisiones trascendentales.

BASE LEGAL:

La desconcentración, como concepción jurídico-política, tuvo su primera manifestación legal expresa en el Reglamento de 2 de junio de 1972, que creó la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, primer organismo desconcentrado reconocido legalmente como tal. Posteriormente al Reglamento antes comentado, se han creado numerosos organismos desconcentrados, tanto en el aspecto que la doctrina llama funcional, como regional y también horizontal; más adelante se dan ejemplos de ellos.

En México la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece en su artículo 17, que las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos para la mayor atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas

- González Hernández, Héctor Alejandro. Teoría y Praxis Administrativa. Volumen I Decentralización y Desconcentración. Avances Y Perspectivas. Presentación Instituto de Administración Pública de Nuevo León A: C. Monterrey, Nuevo León, octubre-diciembre de 1987, pp. 9 y 10.

para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

No es nada usual que los organismos públicos desconcentrados cuenten con personalidad jurídica propia e incluso las respectivas leyes y reglamentos que rigen a cada uno de ellos en lo particular no contemplan tal circunstancia, de ahí la insistencia en que el Servicio de Administración Tributaria rompa con la naturaleza propia de este tipo de órganos, toda vez que los organismos que tienen reconocida esa personalidad jurídica lo son los descentralizados, pero nunca los desconcentrados.

DESCONCENTRACIÓN VERTICAL:

Este tipo de desconcentración consiste en delegar a órganos directamente dependientes y subordinados, determinadas facultades del órgano superior; en este caso, el superior delega las facultades que considera necesarias al inferior para que este actúe con mayor eficacia y flexibilidad.

Existe una figura del derecho mercantil que es muy semejante a este tipo de desconcentración y que es la de la sucursal, o sea, una oficina que depende de la casa matriz y que en la teoría puede realizar todos los actos relativos al objeto de la sociedad, pero con facultades y poderes expresamente limitados y subordinados a la casa matriz.

En esas condiciones la desconcentración vertical es la delegación de facultades a órganos inferiores de la misma dependencia, pero con limitaciones.

DESCONCENTRACIÓN REGIONAL.

En cierto sentido es una variante de la anterior, pero además de existir la delegación de facultades a los órganos inferiores, éstos se distribuyen geográficamente dentro del territorio, abarcando cada oficina un área superficial de éste, que demande la acción regional.

Confirma este criterio, el segundo párrafo del artículo octavo del Decreto del Ejecutivo, Diario Oficial del 24 de abril de 1979, que textualmente dice: "Cuando sea el caso, y de acuerdo a los lineamientos que establezca el Ejecutivo Federal, promoverán la creación o modificación de delegaciones en las distintas regiones o zonas del país, para agilizar los

trámites que en ellas deba realizar la población, de acuerdo al Plan Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal y tomando en cuenta la opinión de la Coordinación General y de la Secretaría.

Para que quede más claro señalaremos un ejemplo: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su carácter de Secretaría de Estado, delega, para la pronta eficacia de los negocios, en órganos inferiores, determinadas atribuciones, y esos órganos cubren vertical y regionalmente la totalidad del territorio nacional; de esa forma acercan los centros de decisión a los lugares en que surgen los problemas de la masa de contribuyentes en cada lugar.

Esta desconcentración se inicio según el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 20 de junio de 1973, creando 11 administraciones fiscales regionales, sin embargo, en fecha posterior (22 de marzo de 1988) se publicaron en el Diario Oficial de la Federación cuatro disposiciones, que son las siguientes: Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Acuerdo por el que se delegan facultades a los servidores públicos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Acuerdo por el que se señala el número, circunscripción territorial y la sede de las unidades administrativas regionales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que se mencionan; mismas que cambian la estructura de la desconcentración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que la hicieron por demás complicada, difícil de interpretar, con una normatividad pesada y aparentemente duplicatoria de oficinas; pues no corresponden las Coordinaciones de Administración Fiscal previstas en el apartado B del artículo 130 del reglamento interior de la multicitada dependencia a aquellas otras a las que se refiere el Acuerdo por el que se señala el número, circunscripción territorial y la sede de las unidades administrativas regionales de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público en su artículo primero, lo cual dificultaba la interpretación en ejercicio de estas normas que eran complicadas hasta que se cambio la estructura de esta desconcentración, con el establecimiento del Servicio de Administración Tributaria, órgano que nos ocupa en el presente trabajo.

DESCONCENTRACIÓN HORIZONTAL

Consiste en crear oficinas de igual rango entre sí, que pueden tener facultades en una misma ciudad o en otras áreas geográficas.

Por ejemplo dentro de las facultades de vigilar las instituciones de crédito y organismos auxiliares del crédito, se forma un organismo

desconcentrado; denominado Comisión Nacional Bancaria y de Seguros; este organismo cuenta a su vez con oficinas que denomina Delegaciones Regionales (categoría horizontal), que tienen las mismas facultades teóricas, aunque no la misma competencia que el órgano superior, que es la propia Comisión.

Incluiremos ahora un pequeño cuadro que nos ilustre de manera clara las diferencias entre la desconcentración y la descentralización, en virtud de que no se expondrá aquí lo relativo a la última, por no ser objeto del presente estudio.

DESCONCENTRACION

- Órgano inferior subordinado a una Secretaría, Departamento de Estado o incluso a un Organismo Público Descentralizado.
- No cuenta con personalidad jurídica propia.
- Puede contar o no con presupuesto propio.
- Posee facultades limitadas.

DESCENTRALIZACIÓN.

- Órgano que depende indirectamente del Ejecutivo Federal.
- Cuenta invariablemente con personalidad jurídica propia.
- Tiene un patrimonio propio.
- Posee facultades autónomas.

OBJETO DEL SAT

Por lo que hace al objeto del SAT, este es la realización de una actividad de las denominadas estratégicas del Estado, es decir, que no puede ser realizada por un particular; la cual consiste en la determinación, liquidación y recaudación de las contribuciones, mismas que se encuentran previstas en el artículo 2º del Código Fiscal de la Federación, así como de los productos y aprovechamientos federales, y de sus accesorios; mismos que en su conjunto, forman parte importante de los ingresos del Estado.

Para conseguir este objeto el Servicio de Administración Tributaria deberá observar y asegurar la aplicación correcta, oportuna, eficaz y equitativa de la legislación fiscal y aduanera, así como promover la eficiencia en la administración tributaria y el cumplimiento voluntario por parte del contribuyente de las obligaciones que dicha legislación le imponga. (Art. 2º LSAT).

De lo anterior se desprende que el objeto del Servicio de Administración Tributaria no resulta una cuestión nueva o innovadora dentro de las funciones públicas, pues todo Estado requiere por fuerza de un órgano recaudador de los ingresos públicos y más aun de aquellos que provienen del ejercicio de su Potestad Tributaria, es decir, de aquellos que son impuestos al particular o gobernado como una carga tributaria para sufragar los gastos públicos.

Por otro lado dicho objeto no sale de la esfera jurídica y competencial de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo anterior en virtud de que antes de la creación del órgano objeto de estudio, tales facultades pertenecían o estaban conferidas a la Subsecretaría de Ingresos de la propia Secretaría de Hacienda, por lo cual lo único novedoso viene a ser el hecho de que este objeto es llevado a cabo por un órgano desconcentrado.

Por lo demás, la importancia de este órgano desconcentrado deriva de este objeto, misma que resalta a simple vista, lo anterior en virtud de que la cuestión financiera de un Estado resulta primordial, pues la falta de recursos ocasionaría un grave perjuicio no sólo al propio Estado, sino a los gobernados, quienes se verían afectados en el cumplimiento de las necesidades públicas esenciales y demás servicios públicos prestados por aquél.

ATRIBUCIONES DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

De acuerdo al artículo séptimo de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, dicho órgano tendrá las siguientes atribuciones:

- I. “Recaudar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y sus accesorios de acuerdo a la legislación aplicable;
- II. Dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como la Policía Fiscal de la Federación;
- III. Representar el interés de la Federación en controversias fiscales;
- IV. Determinar, liquidar y recaudar las contribuciones, aprovechamientos federales y sus accesorios cuando, conforme a los tratados internacionales de los que México sea parte, estas atribuciones deban ser ejercidas por las autoridades fiscales y aduaneras de la Federación;
- V. Ejercer aquéllas que en materia de coordinación fiscal, correspondan a la administración tributaria;
- VI. Solicitar y proporcionar a otras instancias públicas, nacionales o del extranjero, el acceso a la información necesaria para evitar la evasión o alusión fiscales, de conformidad con las leyes y tratados internacionales en materia fiscal y aduanera;
- VII. Vigilar y asegurar el debido cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras y, en su caso, ejercer las facultades de comprobación previstas en dichas disposiciones;
- VIII. Participar en la negociación de los tratados internacionales que lleve a cabo el Ejecutivo Federal en las materias fiscal y aduanera, así como celebrar acuerdos interinstitucionales en el ámbito de su competencia;
- IX. Proporcionar, bajo el principio de reciprocidad, la asistencia que le soliciten instancias supervisoras y reguladoras de otros países con las cuales se tengan firmados acuerdos o formen parte de convenciones internacionales de las que México sea parte, para lo cual, en ejercicio de sus facultades de vigilancia, podrá recabar respecto de los contribuyentes información y documentación que sea objeto de la solicitud;
- X. Fungir como órgano de consulta del Gobierno Federal en las materias fiscal y aduanera;
- XI. Localizar y listar a los contribuyentes con el objeto de ampliar y mantener actualizado el registro respectivo;

- XII. Emitir las disposiciones de carácter general necesarias para el ejercicio eficaz de sus facultades, así como para la aplicación de las leyes, tratados y disposiciones que con base en ellas se expidan, y
- XIII. Las demás que sean necesarias para llevar a cabo las previstas en esta Ley, su reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables”¹⁸.

Como se puede observar las facultades del Servicio de Administración Tributaria son de diversas clases y dentro de las más importantes encontramos las relativas a la determinación y cobro de las contribuciones, fracciones I y IV del artículo arriba indicado; que de acuerdo a nuestra legislación se clasifican en cuatro y son: Impuestos, Derechos, Contribuciones de Mejoras y Aportaciones de Seguridad Social, mismas que se definen a continuación en términos del artículo segundo del Código Fiscal de la Federación:

“Art. 2º”....

- I. Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo.
- II. Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado, en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.
- III. Contribuciones de mejoras son las establecidas en ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.
- IV. Derechos son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a

¹⁸ Ley del SAT, Servicio de Administración Tributaria, SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, 2000.

cargo de organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado...."¹⁹

Como se puede observar todas las contribuciones que se han descrito líneas arriba están regidas por los principios que se establecen en el Art. 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que son los de proporcionalidad, equidad y legalidad.

Por otro lado el Servicio de Administración Tributaria deberá también determinar y recaudar los ingresos derivados de aprovechamientos federales, los que se encuentran previstos en el artículo tercero del propio Código Fiscal de la Federación en los términos siguientes:

Art. 3^o Son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal..."

Por lo que se refiere a las facultades previstas en la fracción segunda del numeral séptimo de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, estas tienen una gran importancia toda vez que por un lado tiene a su cargo el manejo de las aduanas, lo que le da intervención directa en materia de importaciones y exportaciones, tocando a este órgano verificar el cumplimiento de las disposiciones en materia de comercio exterior, así como la supervisión de las mercancías que ingresen o salgan del territorio nacional; y por otro lado, al controlar y dirigir a la Policía Fiscal de la Federación, se coloca en posibilidad de cumplir con su objetivo primordial, consistente en la obtención efectiva de los ingresos públicos federales.

Respecto de la fracción tercera del artículo séptimo antes referido, aquí se establece una función destacable del Servicio de Administración Tributaria, en virtud de que al facultársele para ser representante de la Federación en controversias fiscales se le permite interponer Juicios de Nulidad en contra de resoluciones que benefician al particular, en perjuicio del Estado; o en su defecto apersonarse en esa clase de procedimientos contencioso-administrativos, cuando sea el particular quien solicite la instauración de dicho proceso; con fundamento en los artículos 11 último párrafo de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, antes Tribunal Fiscal

¹⁹ Fisco Agenda, Decimosexta Edición, Editorial ISEF, Méx. D.F., 2001

de la Federación y 198 fracción tercera del Código Fiscal de la Federación, lo anterior sin perjuicio de que este órgano pueda ser parte en los juicios de amparo que en materia fiscal interponga el gobernado.

Las facultades previstas en la fracción V toman trascendencia si se considera el hecho de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha celebrado convenios de colaboración con organismos fiscales autónomos como el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, lo que otorga potestad al Servicio de Administración Tributaria para ejercer facultades a nombre de aquellos organismos, permitiendo con ello que exista un adecuado control en cuanto a la obtención de los ingresos públicos federales.

Con respecto a la fracción VI, el ejercicio de la misma permite que con la coordinación tanto a nivel nacional, como internacional el Servicio de Administración Tributaria verifique mejor el cumplimiento de las obligaciones fiscales que cada contribuyente tiene, por lo que el manejo e intercambio de información que realice en ese sentido, le permite un mayor alcance en el ejercicio de las facultades que las fracciones I y IV le otorgan, ya comentadas con anterioridad.

Derivado de la fracción VII el Servicio de Administración Tributaria esta en posibilidad de realizar todos los actos tendientes a verificar el cumplimiento oportuno y eficaz de las disposiciones tanto fiscales, como aduaneras, contando con las más amplias facultades que a las autoridades fiscales y en particular al órgano en comento le otorgan las disposiciones legales que rigen dichas materias, lo que le permite incluso realizar las de auditoría, inspección y revisión, entre otras.

En lo que se refiere a colaboración con el Ejecutivo Federal, así como con otros organismos tanto nacionales como internacionales las fracciones VIII, IX y X le otorgan esas atribuciones en diversas materias, como son la celebración de Tratados Internacionales, recabar información respecto de los contribuyentes e información para verificar el debido cumplimiento de las disposiciones fiscales a cargo de estos; proporcionar información a instancias supervisoras o reguladoras de otros países; y fungir como órgano de consulta en lo que se refiera a las materias tanto fiscal, como aduanera.

Con relación a la fracción XI, esta establece la obligación del Servicio de Administración Tributaria de mantener actualizado el Registro Federal de

Contribuyentes, para lo cual deberá localizar a estos y llevar listados de los mismos.

Por lo que hace a la fracción XII, en ella se establecen facultades para que el Servicio de Administración Tributaria emita disposiciones o reglas de carácter general que le faciliten el pleno ejercicio de sus facultades, así como aquellas que permitan una eficaz aplicación de las disposiciones legales que le corresponde aplicar o verificar su debido cumplimiento.

Finalmente la fracción XIII, le permite al órgano en estudio implantar o ejecutar otras facultades, estableciendo sólo una limitante, la cual consiste en que dichas atribuciones o libertades que se tome esta autoridad tendrán que servir para el ejercicio de sus facultades.

ÓRGANOS DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

En la consecución de su objeto y para un mejor ejercicio de sus facultades el Servicio de Administración Tributaria contará con los siguientes órganos:

- I. Junta de Gobierno;
- II. Presidente, y
- III. Unidades administrativas, siendo las siguientes:
 - A) Unidad de Comunicación Social;
 - B) Comisión del Servicio Fiscal de Carrera;
 - C) Secretariado Técnico del Servicio Fiscal de Carrera;
 - D) Unidades Administrativas Centrales;
 - E) Dirección General de Tecnología de la Información;
 - F) Administración General de Recaudación;
 - G) Administración Especial de Recaudación;
 - H) Administración General de Auditoría Fiscal Federal;
 - I) Administración Especial de Auditoría Fiscal;
 - J) Administración General Jurídica de Ingresos;
 - K) Administración Especial Jurídica de Ingresos;
 - L) Administración General de Aduanas;
 - M) Coordinación General de Recursos;
 - N) Coordinación Central de Recursos Humanos;
 - O) Coordinación Central de Recursos Financieros;
 - P) Coordinación Central de Recursos Materiales;
 - Q) Unidades Administrativas Regionales;
 - R) Administraciones y Coordinaciones Regionales;
 - S) Administraciones y Coordinaciones Locales, y
 - T) Aduanas.

LA JUNTA DE GOBIERNO

La Junta de Gobierno del Servicio de Administración Tributaria se integrará por:

- I. El Secretario de Hacienda y Crédito Público, quien la presidirá;
- II. Dos representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, designados por el titular de esa dependencia;
- III. El Presidente del Servicio de Administración Tributaria, y
- IV. Dos titulares de unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria, de nivel inmediatamente inferior al Presidente, designados por éste.

La Junta de Gobierno del SAT tendrá las atribuciones siguientes:

- I. “Opinar y coadyuvar con las autoridades competentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la elaboración de las medidas de política fiscal y aduanera necesarias para la formulación y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales, así como llevar a cabo los programas especiales y los asuntos que el propio Secretario de Hacienda y Crédito Público le encomiende ejecutar y coordinar en esas materias;
- II. Someter a la consideración de las autoridades competentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público su opinión sobre los proyectos de iniciativas de ley, decretos, acuerdos, órdenes, resoluciones administrativas y disposiciones de carácter general que en las materias fiscal y aduanera corresponda expedir o promover a la propia Secretaría;
- III. Aprobar los programas y presupuestos del Servicio de Administración Tributaria, así como sus modificaciones, en los términos de la legislación aplicable y de acuerdo con los lineamientos previstos en el artículo 5º, fracción IV de la Ley del SAT;
- IV. Aprobar la estructura orgánica básica del Servicio de Administración Tributaria y las modificaciones que procedan a la misma, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, así como el anteproyecto de Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria y sus modificaciones correspondientes;
- V. Estudiar y, en su caso, aprobar los informes generales y especiales que someta a su consideración el Presidente del Servicio de Administración Tributaria;

- VI. Estudiar y, en su caso, aprobar todas aquéllas medidas que, a propuesta del Presidente del Servicio de Administración Tributaria, incremente la eficiencia en la operación de la administración tributaria y en el servicio de orientación al contribuyente para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales;
- VII. Aprobar los criterios de interpretación administrativa y de aplicación de las leyes, decretos, acuerdos, tratados internacionales y demás disposiciones fiscales y aduaneras;
- VIII. Aprobar los nombramientos y las remociones de los titulares de unidades, coordinadores, administradores y directores generales, y de aquéllos servidores públicos que la propia Junta determine;
- IX. Aprobar las resoluciones administrativas a expedirse por el Servicio de Administración Tributaria relativas a la metodología utilizada para la determinación de precios o montos de las contraprestaciones en operaciones con partes relacionadas, y
- X. Las demás que sean necesarias para llevar a cabo las prevista en la Ley del Servicio de Administración Tributaria, su Reglamento y las demás disposiciones jurídicas aplicables²⁰.

²⁰ Ley del SAT, Servicio de Administración Tributaria, SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, 2000

EL PRESIDENTE DEL SAT

La máxima autoridad dentro del Servicio de Administración Tributaria será el Presidente del mismo, en quien recae la administración, representación dirección y supervisión de las unidades administrativas y de los servidores públicos de dicho órgano.

Será nombrado por el Presidente de la República y deberá reunir los requisitos siguientes:

- I. Ser ciudadano mexicano;
- II. Haber desempeñado cargos de alto nivel decisorio, cuyo ejercicio requiera conocimientos en la materia fiscal y aduanera; y
- III. No haber sido sentenciado por delitos dolosos que hayan ameritado pena privativa de la libertad por más de un año, o inhabilitado para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

El presidente del Servicio de Administración Tributaria tendrá las atribuciones siguientes:

- I. “Administrar y representar legalmente al Servicio de Administración Tributaria, tanto en su carácter de autoridad fiscal, como de órgano desconcentrado, con la suma de facultades generales y especiales que, en su caso, requiera conforme a la legislación aplicable;
- II. Dirigir, supervisar y coordinar el desarrollo de las actividades de las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria;
- III. Expedir las disposiciones administrativas necesarias para aplicar eficientemente la legislación fiscal y aduanera, haciendo del conocimiento de la Junta de Gobierno aquéllas que considere de especial relevancia;
- IV. Presentar a la Junta de Gobierno para su consideración y, en su caso, aprobación, los programas y anteproyectos presupuestales, el anteproyecto de reglamento interior y sus modificaciones, el manual de organización general, los manuales de procedimientos y los de servicio al público;
- V. Informar a la Junta de Gobierno anualmente o cuando ésta se lo solicite, sobre las labores de las unidades administrativas a su cargo y el

- ejercicio del presupuesto de egresos asignado al Servicio de Administración Tributaria;
- VI. Fungir como enlace entre el Servicio de Administración Tributaria y las administraciones públicas federal, estatales y municipales en los asuntos vinculados con las materias fiscal, de coordinación fiscal y aduanera;
 - VII. Participar en la negociación de los tratados internacionales que lleve a cabo el Ejecutivo Federal en las materias fiscal y aduanera;
 - VIII. Suscribir acuerdos interinstitucionales de cooperación técnica y administrativa en las materias fiscal y aduanera;
 - IX. Nombrar y remover a los servidores públicos que conforman el Servicio de Administración Tributaria, así como a los funcionarios de libre designación, conforme los porcentajes establecidos por el Servicio Fiscal de Carrera;
 - X. Autorizar a servidores públicos para que realicen actos y suscriban documentos específicos, siempre y cuando no formen parte del ejercicio de sus facultades indelegables;
 - XI. Evaluar el funcionamiento de las unidades administrativas que conforman el Servicio de Administración Tributaria;
 - XII. Coordinar la administración de los recursos humanos, financieros y materiales asignados a las distintas unidades administrativas que conforman el Servicio de Administración Tributaria;
 - XIII. Designar a los representantes del Servicio de Administración Tributaria ante la Junta de Gobierno;
 - XIV. Celebrar acuerdos que no requieran autorización de la Junta de Gobierno;
 - XV. Recibir en acuerdo a los titulares de las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria y resolver los asuntos que sean competencia de las mismas;
 - XVI. Coordinar y vigilar las prestaciones de carácter social, cultural y las actividades de capacitación del personal, de acuerdo a las normas y principios establecidos por el Servicio Fiscal de Carrera;
 - XVII. Convocar a sesiones extraordinarias de la Junta de Gobierno, cuando la relevancia del asunto lo amerite;
 - XVIII. Aprobar la ubicación de las oficinas del Servicio de Administración Tributaria en el extranjero, así como designar a los funcionarios que presidan dichas unidades administrativas;
 - XIX. Proporcionar la información requerida por las autoridades competentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, necesaria para la evaluación y diseño de la política fiscal y aduanera;

- XX. Crear conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los grupos de trabajo necesarios para la adecuada interpretación y aplicación de la legislación fiscal y aduanera, y para la elaboración de las resoluciones relativas a la metodología utilizada para determinación de precios o montos de las contraprestaciones en operaciones con partes relacionadas;
- XXI. Celebrar contratos, convenios y, en general, toda clase de actos jurídicos directamente vinculados con el desarrollo de las atribuciones del Servicio de Administración Tributaria o relacionadas con la administración de los recursos humanos, bienes muebles e inmuebles, materiales y financieros que le sean asignados para el cumplimiento de las atribuciones del Servicio de Administración Tributaria, y
- XXII. Aquéllas que le ordene o, en su caso, delegue, la Junta de Gobierno y las demás que sean necesarias para llevar a cabo las previstas en la Ley del SAT, su reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables²¹.

²¹ Ley del SAT, Servicio de Administración Tributaria, SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, 2000

CAPITULO III

LA CONTRALORIA INTERNA DEL SERVICIO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA

CAPITULO III

BASES LEGALES DE LA CONTRALORÍA INTERNA DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

Los fundamentos legales que regulan la Contraloría Interna del Servicio de Administración Tributaria son diversos, mismos que a continuación se desglosan, acompañados de ciertas consideraciones del porque se consideran bases legales de la misma, así como de algunos comentarios respecto de las mismas.

En principio es la propia Ley del Servicio de Administración Tributaria el cuerpo legal que en su artículo 12 prevé la existencia de un Órgano de Control Interno dentro de la estructura de dicho organismo, pero no establece las bases para su operación, funcionamiento, así como de la mecánica a seguir para el nombramiento de su titular, por lo que sólo se limita a mencionar que dicho órgano desconcentrado contará con su propia contraloría.

En segundo término se encuentra el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, que regula a la Ley arriba indicada, mismo que en su artículo 9º reglamenta de manera indirecta la forma en que ha de nombrarse al Contralor Interno, toda vez que nos remite a la fracción XII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el cual establece la procedencia respecto de la existencia de Contralores Internos en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, considerando que tal precepto sólo le resulta aplicable a la Contraloría Interna en estudio con relación a la forma en que ha de nombrarse a su titular, pero no respecto de la existencia de dicho órgano, toda vez que en términos de los numerales 1, 2 y 3 de la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, no resulta aplicable al Servicio de Administración Tributaria por ser un Órgano Desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y no una Dependencia o Entidad de la Administración Pública Federal, como el texto del artículo en estudio establece; para una mayor claridad de la afirmación antes vertida se incluyen las siguientes consideraciones, apoyadas en los preceptos legales de referencia:

ARTÍCULO 1º “La presente ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal”.²²

Nótese que este artículo de manera clara y sin lugar a dudas habla del establecimiento de bases para la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, que no para la Administración Pública Desconcentrada, razón por la cual resulta obvio que no le es aplicable al Servicio de Administración Tributaria, aun cuando su Reglamento nos remita a dicha Ley, pues un reglamento no puede en ningún caso tener mayor fuerza que una ley, lo anterior en virtud de que esta última tiene mayor jerarquía que aquél; y para robustecer lo anterior hay que considerar los artículos 2 y 3 de la propia ley en comento, los cuales enuncian cuales son las Dependencias de la Administración Pública Federal, así como las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, mismos que se transcriben a continuación para efectos de observar que el Servicio de Administración Tributaria no se encuentra comprendido dentro de estos.

ARTÍCULO 2°. “En el ejercicio de las atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

- I. Secretarías de Estado;
- II. Departamentos Administrativos; y
- III. Consejería Jurídica.

ARTÍCULO 3°. El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

- I. Organismos descentralizados;
- II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas; y

²² Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ediciones Delma, México 2001, pp 1

III. Fideicomisos²³.

Del texto de estos artículos se puede observar claramente que en su descripción o listado de los entes que constituyen tanto Dependencias, como entidades paraestatales, no se hace referencia alguna a los órganos desconcentrados, pues estos siguen formando parte del órgano al que pertenecen y exclusivamente se les ha cedido una porción competencial, con lo cual se fortalece la afirmación vertida con anterioridad, en el sentido de que el numeral 37 en su fracción duodécima resulta inaplicable a la Contraloría Interna del Servicio de Administración Tributaria.

Finalmente el propio artículo 9° del Reglamento del Servicio de Administración Tributaria, para efectos de las facultades de su Contraloría Interna nos remite a diversas disposiciones legales, las cuales son tratadas en la parte relativa a las Facultades de dicho órgano.

²³ Legislación de la Administración Pública Federal, Ediciones Delma, México 2001, pp. 1 y 2

FACULTADES DE LA CONTRALORÍA INTERNA DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

Las facultades de la Contraloría Interna del Servicio de Administración Tributaria se encuentran establecidas y reguladas en diversos ordenamientos legales, trataremos aquí de desarrollar las principales facultades de dicho órgano.

La Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos otorga facultades a las Contralorías Internas para aplicar sanciones disciplinarias, así como para dar vista a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, o a la autoridad competente, para el caso de tener conocimiento de actos de los servidores públicos que pudieran constituir delito.

El procedimiento a seguir para el establecimiento y fincamiento de responsabilidad administrativa a un servidor público ya ha sido tratado en el capítulo primero del presente trabajo, razón por la cual remitimos a él, sin desarrollar ya aquí tal procedimiento.

La Ley del Servicio de Administración Tributaria exclusivamente regula la existencia de la Contraloría Interna para dicho órgano desconcentrado, pero no establece más facultades que las que el Contralor Interno tiene para acudir a las sesiones de la Junta de Gobierno, la cual resulta en todo caso limitada, pues acudirá con voz pero sin voto.

Dentro del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, se menciona la existencia de la Contraloría Interna (Arts.2º y 9º), así como la estructura de la misma, pero no desarrolla las facultades de dicho órgano de control interno, toda vez que en lugar de establecerlas, nos remite a una serie de ordenamientos legales para tales efectos, siendo destacable sólo el hecho de que en tal remisión hace alusión a que serán facultades de este órgano las que las leyes establecen a favor de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 37 establece las facultades de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, del cual se extraen las partes que son conducentes y aplicables a los órganos de control interno.

En la fracción primera se puede observar que con relación al ejercicio del gasto público que le toca ejecutar al Servicio de Administración Tributaria, su Contraloría deberá verificar que se realice de manera correcta y en concordancia con el Presupuesto de Egresos; hay que recordar que no se puede ejecutar gasto alguno que no este previamente autorizado en tal presupuesto, tocando a dicho órgano verificar que así sea.

De la fracción cuarta se desprende una facultad implícita, lo anterior en virtud de que señala que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo podrá apoyar a los órganos de control interno en la realización de auditorías, de donde se desprende que la facultad de realizar tales auditorías es propia de dichos órganos.

La fracción quinta engloba en una sola diversas facultades, pues señala que deberá vigilar el cumplimiento de diversas disposiciones legales en las materias siguientes:

- Planeación.
- Presupuestación.
- Ingresos.
- Financiamiento.
- Inversión.
- Deuda.
- Patrimonio.
- Fondos.
- Valores.

De estas facultades tal vez la más importante sea la relativa a los ingresos, toda vez que el Servicio de Administración Tributaria tiene por objeto la obtención de los Ingresos Públicos de la Federación y un mal ejercicio de sus facultades en tal sentido, ocasionaría un grave perjuicio a la Nación, razón por la cual se debe poner especial cuidado en el ejercicio de tales facultades.

Con relación a la séptima fracción del artículo en estudio, de la misma se deduce la facultad de vigilar el cumplimiento de normas y disposiciones en las siguientes materias:

- Sistemas de registro y contabilidad.
- Contratación y remuneración de personal.
- Contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios y ejecución de obra pública.

- Conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles y recursos materiales con que cuenta la Administración Pública Federal.

Es de resaltar que esta facultad puede ser ejercida directamente por la Secretaría de Contraloría Y Desarrollo Administrativo, o bien por los órganos de control interno, caso del órgano en estudio.

Por lo que hace a la fracción decimosexta, esta se refiere al tramite que debe darse a las quejas e inconformidades que los particulares interpongan con motivo de convenios o contratos que celebren con la Administración Pública Federal y los órganos que la integran, esta facultad se desarrolla en la parte relativa a las facultades previstas en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas.

Respecto de las facultades señaladas en la fracción decimoséptima, como ya se precisó al inicio de este tema y con el objeto de no ser reiterativos, tales facultades ya fueron desarrolladas en la parte relativa a las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, siendo importante resaltar que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece facultad para interponer sanciones disciplinarias a los servidores públicos y que tal facultad será ejercida por la Contraloría Interna de cada dependencia o entidad (Art. 60), nótese que no se habla aquí de órganos desconcentrados, lo que robustece la afirmación de que tales disposiciones no deben ser aplicables a la Contraloría Interna del Servicio de Administración Tributaria, tal como se ha afirmado con antelación.

Por otro lado la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, hace una regulación mínima de las facultades de los órganos de control interno, pues sólo establece que estos tendrán como finalidad verificar que la Presupuestación, Programación, Control y Evaluación del Gasto Público se realicen con arreglo a dicha Ley, verificando que se lleven a cabo los registros contables de las operaciones de las entidades a las que pertenecen, así como que el ejercicio del gasto público de las mismas este en concordancia con el Presupuesto de Egresos y las disposiciones legales para su ejecución.

Siguiendo con el análisis de las facultades de la Contraloría Interna del Servicio de Administración Tributaria el Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal le confiere diversas

facultades, iniciando con el establecimiento de atribuciones para vigilar el debido ejercicio del gasto público, así como las afectaciones hechas a los presupuestos aprobados, para lo cual podrá requerir toda la información que necesite del órgano que supervisa, así como realizar visitas y auditorías.

Deberá verificar que el personal del Servicio de Administración Tributaria cumpla con las tareas que les corresponden y que lo realicen conforme a los horarios establecidos, estando en posibilidad de cancelar autorizaciones especiales cuando detecte que el personal que goza de las mismas no cumple con sus funciones o que los horarios especiales no son correctos (Art. 58).

Para cumplir con su función de controlar y evaluar la ejecución del gasto público ejecutado por el Servicio de Administración Tributaria, el órgano de control interno deberá tomar en consideración las bases que en ese sentido establece el Reglamento en sus Artículos 130, 131, 132 y demás relativos, de los que se desprende lo siguiente:

El control y evaluación del gasto público comprende lo siguiente:

- Fiscalización de los estados financieros, en los que se incluyen los activos y pasivos; así como los ingresos, costas y erogaciones que se realicen.
- Dar seguimiento a la realización de metas durante la ejecución de los programas que fueron previamente autorizados, así como de las realizaciones financieras de los mismos.
- Medir los logros alcanzados en la consecución de objetivos, programas y metas, verificando que tan eficaz y eficientemente se alcanzaron.

Dicho control se basará en la información que se derive de:

- La contabilidad que para el registro de sus operaciones lleven los órganos fiscalizados, la cual deberá ajustarse a las disposiciones legales en la materia.
- Los dictámenes, observaciones y en general cualquier documento que se derive de las auditorías o visitas practicadas por los órganos de control interno.
- Los análisis de las evaluaciones hechas a los presupuestos y ejecución de los mismos, practicadas por las coordinadoras de sector.
- Cualquier otro medio que sea considerado conveniente tanto por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, como por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Las auditorías se consideran en términos legales como un mecanismo coadyuvante para el control y evaluación de las operaciones realizadas por las entidades fiscalizadas y tendrán por objeto el examinar las operaciones hechas con motivo del gasto público federal, verificando que exista correlación entre estas, su documentación soporte y los estados financieros de las entidades de la Administración Pública Federal, si la utilización de los recursos ha sido eficiente y finalmente verificar el logro de metas y objetivos, para lo cual revisará si las acciones emprendidas para lograrlos de manera eficaz y eficiente se ajustan a derecho.

Las auditorías podrán versar sobre cualquiera de los siguientes aspectos:

De tipo financiero.

De tipo operacional.

De legalidad.

De resultado de programas.

Los órganos de control interno al realizar las auditorías deberán observar lo siguiente:

- Los resultados de las mismas deberán tender a facilitar la cuantificación de la eficiencia en el uso de recursos y el cumplimiento de metas, la determinación de medidas de corrección y en su caso el establecimiento de responsabilidades.
- Las revisiones y fiscalización no deberán en ningún caso formar parte de las actividades propias de las dependencias, sino que deben consistir una actividad totalmente independiente y ajena a los mismos.

Adicional a lo antes descrito los órganos de control interno deberán llevar acabo las siguientes actividades:

- Llevar un control y realizar análisis de los sistemas y procedimientos de control interno.
- Efectuar revisiones de las operaciones, transacciones, registros, informes y estados financieros del órgano controlado.
- Examinar la forma en que se lleva a cabo la asignación de recursos materiales, humanos y financieros.
- Verificar que se cumpla con los objetivos y metas fijados en los programas del órgano controlado.
- Tomar participación activa en el establecimiento y determinación de indicadores para la realización de auditorías operacionales y de resultados de programas.

- Llevar a cabo análisis y emitir opiniones con relación a la información que la entidad produzca para efectos de evaluaciones.
- Promover la capacitación del personal de auditoría.

Para un eficaz cumplimiento de las facultades en materia de auditorías, los órganos de auditoría interna tienen la obligación de elaborar un programa anual de auditoría, que deberán presentarse a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para su aprobación, mismo que deberá contener:

- Los tipos de auditorías que hayan de realizarse.
- Listado de las unidades, programas y actividades a ser examinados.
- Los periodos en que se estime se realizaran las auditorías.
- Los días-hombre que habrán de utilizarse.

Por otro lado los órganos de control interno deberán elaborar y mantener actualizados diversos manuales, tales como: los de normas, políticas, guías y procedimientos de auditorías; así como los manuales y guías para la práctica de auditorías especiales y programas de capacitación permanente en materia de auditoría.

Por cada auditoría practicada, la Contraloría deberá levantar un informe en el que harán constar el resultado de la misma y darlo a conocer al Titular del órgano auditado, para que estos adopten las medidas necesarias tendientes a mejorar su gestión y en su caso para corregir las desviaciones o deficientes que se hubieren detectado, para lo cual deberá llevar un control estricto de las observaciones y recomendaciones derivadas de tal auditoría, dando seguimiento al cumplimiento de las medidas correctivas que se acuerden.

La unidad de auditoría de la Contraloría del Servicio de Administración Tributaria servirá como salvoconducto para que dicho órgano le envíe a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo los siguientes documentos:

- Informe bimestral del avance efectuado al programa anual de auditoría.
- Informes de las auditorías practicadas.
- Los papeles de trabajo utilizados en las auditorías.
- Informes de las observaciones derivadas de las auditorías practicadas.
- Informes del seguimiento hecho a los acuerdos sobre medidas correctivas.

La Contraloría Interna al realizar las visitas o auditorías al Servicio de Administración Tributaria deberá considerar lo siguiente:

- Notificar su realización por escrito.
- Señalar el lugar en donde ha de efectuarse y las áreas en donde se practicará.
- Señalar el nombre del servidor público con el que ha de entenderse la auditoría o visita, según sea el caso.
- Señalar el nombre de quienes han de practicar la visita o auditoría.
- Establecer los aspectos que serán cubiertos en la auditoría o visita.
- Levantar acta circunstanciada de la auditoría o visita, en la que se incluirán las observaciones,, los hechos y omisiones, así como el resultado de la misma, recabando las firmas de quienes en ella intervinieron y en caso de negativa a la firma se hará saber esa circunstancia.

Finalmente toca a la Contraloría Interna del SAT constituir de manera definitiva las responsabilidades que procedan, derivadas de las visitas y auditorías que realicen a dicho órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En términos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público la Contraloría Interna del Servicio de Administración Tributaria cuenta con las facultades siguientes:

El órgano en estudio podrá imponer sanciones a los licitantes y proveedores del Servicio de Administración Tributaria que infrinjan las disposiciones contenidas en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, dicha sanción consistirá en una multa equivalente a la cantidad de cincuenta hasta mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al mes, en la fecha de comisión de la infracción.

Adicional a la sanción antes descrita la Contraloría Interna del SAT podrá inhabilitar a los licitantes o proveedores del mismo, para participar en los procedimientos de contratación o para la celebración de contratos, bajo los supuestos siguientes:

- Cuando por causas imputables a los propios licitantes no se formalice el contrato que en términos de Ley y de acuerdo al procedimiento respectivo, les haya sido adjudicado.

- En aquellos casos en que los proveedores, de acuerdo a la fracción III del Artículo 50 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público hayan sufrido la rescisión administrativa de más de un contrato en un lapso de dos años calendario, que contarán a partir de la fecha de notificación de la primer rescisión, siempre que las causas de las mismas sean imputables a los propios proveedores y que exista este problema con dos o más Dependencias o Entidades.
- Cuando los proveedores dejen de cumplir con las obligaciones que derivadas de relación contractual, tengan con el Servicio de Administración Tributaria, siempre que dicho incumplimiento ocasione daños o perjuicios graves al mismo y que el incumplimiento sea directamente imputable al proveedor de que se trate.
- Cuando los proveedores entreguen bienes al Servicio de Administración Tributaria, que contengan especificaciones distintas a las que hubieren pactado.
- En caso de que los licitantes o proveedores proporcionen información falsa al Servicio de Administración Tributaria en algún procedimiento de contratación; en la celebración de un contrato; durante la vigencia de un contrato; en la presentación de una queja de conciliación o de inconformidad; o desahogo de una audiencia de conciliación o de inconformidad.
- En caso de que los licitantes o proveedores actúen con dolo o mala fe en algún procedimiento de contratación; en la celebración de un contrato; durante la vigencia de un contrato; en la presentación de una queja de conciliación o de inconformidad; o desahogo de una audiencia de conciliación o de inconformidad.

La inhabilitación antes referida no podrá ser menor de tres meses ni mayor de cinco años, para lo cual la Contraloría Interna al imponer las sanciones deberá tomar en consideración:

- La magnitud de los daños y perjuicios que se hubieren causado o que pudieran causarse al Servicio de Administración Tributaria.
- Si existió intencionalidad o no en las acciones u omisiones que constituyan la infracción.
- La magnitud o gravedad de la infracción.
- Las condiciones del infractor.

El desahogo del procedimiento implantado por la Contraloría para la imposición de sanciones deberá siempre y en todo momento ajustarse a las

disposiciones que para los procedimientos administrativos establece la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, aplicando de manera supletoria en lo no previsto por dicho ordenamiento legal, lo preceptuado por el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Adicional a lo anterior la Contraloría impondrá las sanciones que procedan a los servidores públicos que infrinjan las disposiciones establecidas en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Será excluyente de responsabilidad y por tanto la Contraloría no impondrá sanción alguna cuando el motivo de la infracción se deba a un caso fortuito o por causa de fuerza mayor, o bien cuando de manera espontanea se observe el precepto que se había dejado de cumplir; siendo importante resaltar que no se considerará como espontaneo el cumplimiento, cuando la omisión sea descubierta por la Contraloría u otra autoridad o medie requerimiento, visita, excitativa o cualquier otra gestión efectuada por las mismas.

Por otro lado la Contraloría Interna del Servicio de Administración Tributaria deberá desahogar las inconformidades que los licitantes o proveedores presenten ante la misma por cualquier acto del procedimiento de contratación que contravenga las disposiciones que rigen las materias objeto de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Para la presentación de las inconformidades antes referidas el particular podrá optar entre presentarlas por escrito ante la propia Contraloría o a través de los medios remotos de comunicación electrónica que al efecto establezca la autoridad, para lo cual contará con un plazo de diez días hábiles que se contarán a partir del día siguiente a aquél en que ocurra el acto objeto de la inconformidad o de aquél en que el inconforme tenga conocimiento del mismo.

Transcurrido el plazo señalado en el párrafo anterior precluye el derecho del particular para presentar su inconformidad, lo que no constituye impedimento alguno para que la Contraloría actúe en cualquier tiempo de oficio.

Una vez presentada la inconformidad, la Contraloría verificará que el inconforme acredite su personalidad, y en caso de no ser así prevendrá al promovente para que lo efectúe en un plazo de cinco días hábiles contados a

partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo de prevención, apercibido de que en caso de no hacerlo se le desechará de plano su inconformidad en términos del quinto párrafo del Artículo 65 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público.

La Contraloría Interna deberá verificar también que el inconforme en su escrito inicial de inconformidad haga la manifestación de los hechos que le consten relativos al acto o actos que hace valer como infracción a las disposiciones de la Ley de la materia, bajo protesta de decir verdad; así como que acompañe la documentación que sustente su petición, pues la falta de protesta antes indicada será causa de desechamiento de la inconformidad.

En caso de que la inconformidad resulte notoriamente improcedente y por consecuencia se resuelva de manera desfavorable para el particular, advirtiéndose en su escrito que sólo interpuso tal inconformidad con el propósito de retrasar y entorpecer la continuación del procedimiento de contratación la Contraloría le impondrá una multa conforme a lo ya establecido.

La Contraloría podrá ya sea de oficio o bien derivado de las solicitudes hechas por los particulares, mediante inconformidad, realizar todas las investigaciones que considere pertinentes, con el objeto de verificar que los actos en cualquier procedimiento de contratación efectuado por el Servicio de Administración Tributaria se ajustan a las disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, para lo cual contará con un plazo que no deberá exceder de cuarenta y cinco días naturales, que se contarán a partir de que dicha Contraloría tenga conocimiento del acto que se considera como irregular.

Transcurrido el plazo de cuarenta y cinco días, antes señalado, la Contraloría contará con un plazo de treinta días hábiles para emitir la resolución que en derecho corresponda.

Para un buen desahogo de las inconformidades presentadas la Contraloría cuenta con facultades para requerir al Servicio de Administración Tributaria toda la información que necesite, contando este último órgano con un plazo de diez días naturales para remitir a la Contraloría la información requerida.

Una vez que la Contraloría admita a trámite la inconformidad presentada por el particular interesado, o bien que inicie la investigación de oficio, deberá

hacerlo del conocimiento de los terceros que pudieran resultar perjudicados con la investigación y la resolución que a la misma recaiga, para que en un plazo de diez días naturales manifiesten lo que a su derecho convenga, apercibidos de que en caso de no hacerlo en el término aludido precluire su derecho para hacerlo.

La Contraloría tiene la más amplia facultad para suspender el procedimiento de contratación que este llevando a cabo el Servicio de Administración Tributaria en los casos siguientes:

- Se advierta que existen actos contrarios a las disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público o a las que de esta Ley deriven.
- Cuando se advierta que pudieran existir actos contrarios a las disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público o a las que de esta Ley deriven.
- Cuando se advierta que de continuarse con el procedimiento de contratación pudiera producirse daños o perjuicios al Servicio de Administración Tributaria.
- Cuando con la suspensión del procedimiento de contratación a cargo del Servicio de Administración Tributaria no exista el riesgo de causar perjuicio al interés social.
- Cuando con la suspensión del procedimiento de contratación a cargo del Servicio de Administración Tributaria no se contravengan disposiciones de orden público.

Las resoluciones que la Contraloría Interna del Servicio de Administración emita con motivo de las inconformidades o investigaciones que de oficio realice a los procedimientos de contratación podrán ser en los siguientes sentidos:

- Decretar la nulidad del acto o de los actos irregulares, pudiendo establecer las directrices que han de seguirse para reponer la parte del procedimiento de contratación que haya de reponerse, lo anterior cuando así proceda.
- La nulidad total del procedimiento, mismo que tendrá que reponerse en su totalidad.
- La declaración relativa a lo infundado de la inconformidad.

Contra las resoluciones dictadas por la Contraloría Interna del Servicio de Administración Tributaria con motivo de las inconformidades antes desarrolladas, será procedente el recurso de revisión previsto en la Ley Federal

de Procedimiento Administrativo o bien su impugnación ante las autoridades jurisdiccionales.

Por otro lado los proveedores del Servicio de Administración Tributaria pueden presentar quejas ante la contraloría Interna de tal órgano desconcentrado, con motivo del incumplimiento que éste efectúe a los términos y condiciones contenidos en los contratos que tengan celebrados con el mismo.

Una vez que la Contraloría reciba la queja, señalará día y hora para que se verifique una audiencia de conciliación, la cual deberá celebrarse dentro de los quince días hábiles siguientes a aquel en que se recibió.

La Contraloría hará saber a las partes que la asistencia a la conciliación es obligatoria, razón por la cual se le apercibirá al quejoso de que en caso de no asistir se le tendrá por desistido de la queja.

Llegado el día de la audiencia y estando presentes las partes la Contraloría pasara a determinar los hechos comunes y los puntos de controversia, para lo cual analizará las manifestaciones vertidas en la queja y las argumentaciones hechas valer por el Servicio de Administración Tributaria, acto seguido exhortará a las partes para que concilien sus intereses de conformidad con las disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, pero en ningún caso podrá la Contraloría prejuzgar sobre el conflicto planteado.

Para el caso de ser necesario la audiencia podrá celebrarse en varias sesiones, para lo cual la Contraloría señalará los días y horas en que ha de desahogarse, pero en ningún caso el procedimiento de conciliación podrá exceder de sesenta días hábiles que se computaran a partir de la fecha en que tenga verificativo la primera sesión.

La Contraloría deberá levantar acta circunstanciada de toda diligencia que se practique, en la que se hará constar el resultado de la misma.

Si las partes consiguen conciliar sus intereses se celebrará un convenio que obliga a las mismas y que podrá ser demandado su cumplimiento por vía jurisdiccional en caso de ser necesario; para el supuesto de no lograr acuerdo entre las partes, quedará a salvo su derecho para que lo hagan valer ante los Tribunales Federales.

Por lo que hace a las facultades de la Contraloría Interna del Servicio de Administración Tributaria establecidas en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, es de señalarse que se establecen en los términos descritos respecto de las que la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público le otorga, razón por la cual sería ocioso y reiterativo desarrollarlos nuevamente, por lo que se estará a lo ya señalado con anterioridad.

CAPITULO IV

INCONSTITUCIONALIDAD DE LA CONTRALORIA INTERNA DEL SERVICIO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA

CAPITULO IV

LA JERARQUIZACIÓN DE LAS LEYES Y LA SUPREMACÍA DE LA CONSTITUCIÓN

La Constitución es el origen de todo el derecho u ordenamiento jurídico de un Estado, compuesto de las normas particulares que se presuponen y tienen su lugar de gestación primaria en aquella. Todas las normas, figuras e instituciones jurídicas tienen siempre, directa e indirectamente un fundamento constitucional y se constituyen en embrión del derecho constitucional, la Constitución es norma fundamental de la que descienden por grados el resto del ordenamiento jurídico²⁴, por ello la constitución significa la existencia misma del Estado, el cual solo comienza a tener vida cuando posee una Constitución que es el ordenamiento supremo del Estado, mismo que organiza y da las bases de la estructura de aquel.

La Constitución forma parte integrante del orden jurídico, en cuanto es expresión de las normas organizadoras, es decir del orden de competencias con arreglo a las cuales se crea el resto del derecho. Por tanto, la Constitución es la base de todo el ordenamiento jurídico.

En suma, la Constitución es el conjunto de normas que fundamentan la legitimidad del poder estatal. Además, como la expresión de la voluntad del poder se hace mediante normas cuyo cumplimiento esta respaldado en ultimo termino por la amenaza de la violencia legitima o ilegítima; por tanto la Constitución es la determinación de los modos de creación del derecho y el fundamento de validez del resto del derecho.

Esta característica se suele denominar supremacía. , Es decir, un rango o valor superior al del resto de las normas que integran el ordenamiento, en razón del cual estas han de considerarse como invalidas, es decir, como antijurídicas en la medida en que vayan en contra de lo dispuesto por la Constitución, o no hayan sido creadas por los órganos competentes y de acuerdo con el procedimiento previsto para ello.

Ahora bien, si la Constitución es la Ley Suprema en los términos antes expresados, al mismo tiempo y de manera imprescindible es la Ley

²⁴ Kelsen. Hans, "Teoria General del Derecho y del Estado", UNAM, p.p.135

Fundamental del Estado. Fundamentalidad y Supremacía, por ende son dos conceptos inseparables que denotan dos cualidades concurrentes en toda Constitución jurídica positiva, o sea, que esta es suprema por ser fundamental y es fundamental porque es suprema. En efecto, si la Constitución no estuviese investida de supremacía, dejaría de ser el fundamento de la estructura jurídica del Estado, pues traería como consecuencia la posibilidad de que las normas secundarias pudiesen contrariarla sin carecer de validez formal. A la inversa, el principio de supremacía constitucional se explica lógicamente por el carácter de ley fundamental que ostenta la Constitución, ya que sin el no habría razón para que fuese suprema. Por ello, en la pirámide Kelseniana la Constitución es a la vez la base y la cumbre, lo fundatorio y lo insuperable, dentro de cuyos extremos se mueve toda la estructura vital del Estado.

Obviamente la supremacía de la Constitución implica que esta sea el ordenamiento cúspide de todo el derecho positivo del Estado, situación que la convierte en el índice de validez formal de todas las leyes secundarias u ordinarias que forman el sistema jurídico estatal en cuanto que ninguna de ellas debe oponerse, contravenir, violar o simplemente apartarse de las disposiciones constitucionales pues en caso contrario dichas leyes podrían ser susceptibles de ser declaradas nulas, invalidas, inoperantes o ineficaces por la vía jurisdiccional o política que cada orden constitucional concreto o específico establezca y que en nuestro país y como protección al gobernado la propia Constitución establece el juicio de amparo, que protege a aquellas personas que se vean violadas en sus garantías individuales; siendo procedente dicho juicio contra leyes que se estimen inconstitucionales.

EL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA EN EL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO

Este principio se consagra en el artículo 133 de la Constitución Federal vigente, que corresponde al artículo 126 de la carta magna de 1857, que a la letra dice:

Art. 133. - "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las

disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados."²⁵

Parece ser que la primera parte del propio artículo otorga el carácter de supremacía no sólo a la Constitución sino también a las Leyes dadas por el Congreso Federal que emanen de ella y a los Tratados Internacionales que celebre el Presidente de la República con aprobación del Senado. No obstante, a pesar de esta declaración, la supremacía se reserva al ordenamiento Constitucional, pues tanto las Leyes como los Tratados antes referidos tienen condicionado el carácter de supremos a no contravenir a la propia Constitución.

Por otra parte la más elemental garantía para conseguir el respeto a la Constitución, es la de dotar a esta de un rango formal no sólo esencial, superior al del resto de las leyes de manera que no sea posible al legislador ordinario modificarla sin sujetarse a ese procedimiento formal garantista.

Casi todas las Constituciones escritas señalan que las mismas son la norma suprema del país, es decir, que dentro de ese orden jurídico la Constitución es la norma de mayor jerarquía y por tanto, una norma contraria a esta no debe ser aplicada; pues más allá de la Ley Fundamental no hay nada, excepto ilegalidad y anarquía.

Para dar mayor fuerza a lo hasta aquí expuesto nos apoyaremos en la opinión bastante acertada del maestro García Maynez respecto de la norma suprema: "La norma suprema no es un acto, pues, como su nombre lo indica, es un principio límite, es decir, una norma sobre la que no existe ningún precepto de superior categoría. Por su parte los actos postreros de aplicación carecen de significación normativa, ya que significan la definitiva realización de un deber jurídico (un ser por consiguiente)"²⁶.

Ahora, atendiendo a la doctrina el orden jerárquico normativo de cada sistema de derecho se compone de los siguientes grados:

1. Normas constitucionales.
2. Normas ordinarias.
3. Normas reglamentarias.
4. Normas individualizadas.

²⁵ Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, 128ª Edición. Ed. Porrúa, México, 2001.

²⁶ García: Eduardo. "Introducción al estudio del derecho", ED. Porrúa, México 1992, pp. 85.

Esto aplicado a nuestro sistema jurídico se puede esquematizar con el cuadro siguiente:

DERECHO FEDERAL

1. Constitución Federal

2. Leyes Federales y Tratados Internacionales

3. Leyes ordinarias.

4. Leyes reglamentarias.

5. Normas individualizadas

DERECHO LOCAL

Constituciones locales.

Leyes ordinarias

Leyes reglamentarias.

Leyes municipales.

Normas individualizadas.

LAS FORMAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CONSAGRADAS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su parte orgánica todos los aspectos relativos a la estructura de los Poderes de la Unión, y en su parte relativa al Poder Ejecutivo, establece las formas que la Administración Pública Federal podrá revestir, en su Artículo noventa, el cual transcribimos a continuación:

Artículo 90. “La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos”²⁷.

Del estudio de este artículo que hemos incluido se desprende que dos son las formas de organización que regirán a la administración pública a nivel Federal.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA.

Ya hemos precisado que es la Constitución la que establece las formas que reviste la Administración Pública Federal en nuestro país, ahora bien es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el cuerpo legal que regula tanto la centralizada, como la paraestatal, pasaremos a continuación al análisis de la primera.

Desde el punto de vista institucional la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal llama dependencias a las partes integrantes de la Administración Central: Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Consejería Jurídica, a los cuales se les atribuyen facultades

²⁷ Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, 128ª Edición. Ed. Porrúa, México, 2001.

para coadyuvar con el Ejecutivo Federal en el ejercicio de sus cometidos y facultades, siendo este último órgano el que se perfila como jefatura de la Administración Pública.

ORGANOS QUE INTEGRAN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA.

La Administración Pública Centralizada está integrada por los órganos siguientes:

- A) Jefatura: Presidencia de la República.
- B) Dependencias:
 1. Secretaría de Gobernación.
 2. Secretaría de Relaciones Exteriores.
 3. Secretaría de la Defensa Nacional.
 4. Secretaría de Marina.
 5. Secretaría de Seguridad Pública.
 6. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
 7. Secretaría de Desarrollo Social.
 8. Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.
 9. Secretaría de Energía.
 10. Secretaría de Economía.
 11. Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
 12. Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
 13. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
 14. Secretaría de Educación Pública.
 15. Secretaría de Salud.
 16. Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
 17. Secretaría de la Reforma Agraria.
 18. Secretaría de Turismo.
 19. Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

A) PODER EJECUTIVO.

“El presidente de la República manifiesta un doble carácter: político y administrativo. En tal razón, es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, y ocupa la jefatura superior jerárquica de la Administración pública”²⁸

²⁸ Cortiñas Peláez, Leon y otros, Introducción al Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1994, pp. 144 y 145.

Su designación proviene de la elección directa y dura en su encargo 6 años; sus facultades devienen directamente de la Constitución.

Dentro del sistema mexicano y no obstante la existencia de Dependencias dotadas de facultades en materia administrativa, el titular del Ejecutivo Federal conserva el carácter de órgano imperial y unipersonal, lo anterior derivado de nuestro sistema presidencialista.

El único freno que se puede encontrar a la actuación del Ejecutivo Federal y que constituye una dualidad formal, lo viene a ser la figura del refrendo, que es una institución de orden formal, lo cual implica que el refrendo no traslada responsabilidad y por ende el titular de la Dependencia que lo realiza no constituye junto con aquel un cuerpo colegiado en el ejercicio de las facultades administrativas.

Para robustecer la afirmación anterior y que quede más clara la cuestión unipersonal del Ejecutivo Federal, basta y sobra tomar en consideración que éste cuenta con facultades que lo colocan como superior jerárquico de las Dependencias de la Administración Pública.

Por otro lado y por lo que respecta a la organización interna de la Presidencia de la República para la realización de sus funciones administrativas, contará con unidades de apoyo técnico, de asesoría y de coordinación.

B) DEPENDENCIAS.

Estos entes que en su conjunto integran la Administración Pública Centralizada, tienen su base en la Constitución, aunque en la actualidad sólo existen Secretarías de Estado, pues los Departamentos Administrativos exclusivamente están contemplados en la Ley Fundamental, sin que exista alguno de hecho hoy día.

Todos y cada uno de los órganos integrantes de esta forma de organización de la Administración Pública guardan el mismo rango jerárquico y se encuentran inmediatamente jerarquizados al Ejecutivo Federal; carecen de personalidad jurídica propia y por consecuencia lógica de un patrimonio propio.

La legislación vigente establece la existencia de 18 de Secretarías de Estado y la Consultoría Jurídica del Ejecutivo Federal, contando cada una con un titular, quienes son nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo Federal

Los titulares de las Dependencias centrales ejercen sus facultades por acuerdo del Ejecutivo Federal, interviniendo en los asuntos que son competencia de su ramo, como pueden ser proyectos de leyes, reglamentos, decretos, etc.

El titular de cada Dependencia tiene potestad para representar al Presidente de la República en los juicios de amparo, en razón de la competencia y materia de su respectivo ramo.

Por lo que hace a la estructura interna de cada una de las Dependencias, su titular podrá auxiliarse de subsecretarios, Oficial Mayor, entre otros; pueden delegar facultades en los órganos que integren la Dependencia, pero absteniéndose de hacerlo respecto de aquellas facultades que son exclusivas del titular y que la ley establece como indelegables.

“Además, para mayor eficacia y eficiencia, las Secretarías y los Departamentos Administrativos podrán desconcentrar los asuntos de su competencia. Estos órganos les estarán jerárquicamente subordinados, es decir, sin personalidad jurídica ni patrimonio propio. Cuentan con cierta autonomía técnica, con facultades específicas para resolver sobre la materia desconcentrada y actúan por lo general dentro de una circunscripción territorial para cada caso”²⁹.

DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA FEDERAL.

Antes de hacer el estudio de la descentralización administrativa, es necesario hacer una aclaración terminología sobre lo que se entiende por desconcentración y, por otra parte, descentralización.

Semánticamente, tanto la descentralización, como la desconcentración, significan lo mismo, es decir, alejamiento del centro. Las leyes, autores y funcionarios, con frecuencia hablan de las mismas indistintamente, sin hacer

²⁹ Cortiñas Peláez, Leon y otros, Introducción al Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1994, pp. 148.

una clara separación de las palabras, según las funciones o aspectos que se estudian, o que se estén manejando.

Por lo anterior señalaremos algunas de las características peculiares de cada una y sus diferencias:

DESCONCENTRALIZACIÓN

- 1.- Órgano inferior subordinado a una Secretaría, Departamento de Estado o a la Presidencia.
- 2.- Puede contar o no con personalidad jurídica.
- 3.- Puede contar o no con patrimonio
- 4.- Posee facultades limitadas

DESCENTRALIZACIÓN

- 1.- Órgano que depende indirectamente del Ejecutivo Federal.
- 2.- Tiene invariablemente personalidad jurídica.
- 3.- Siempre tiene patrimonio
- 4.- Posee facultades más autónomas

La expresión descentralizar significa opuesto al centro, es decir, el fenómeno que va del centro a la periferia y se aprecia en la actividad, en la organización del Estado y de la Administración Pública, fundamentalmente hay dos tipos de descentralización en Derecho, la descentralización política y la descentralización administrativa; la primera se vincula a la estructura misma del Estado y a sus circunstancias histórico políticas y en México la podríamos tipificar en la existencia de instituciones que conviven y derivan del Estado federal y que son: fundamentalmente, las Entidades Federativas (Estados de la Federación) y los Municipios.

La descentralización administrativa, en estricto sentido, existe cuando se crean organismos con personalidad jurídica propia, mediante disposiciones legislativas, para realizar una actividad que compete al Estado, o que es de interés público.

Una vez que se ha establecido lo que es la descentralización administrativa, tendremos que decir que los organismos descentralizados cuentan con competencia descentralizada, la cual consiste en otorgar competencia a un nuevo ente, totalmente separado de la administración

central, al que como ya se dijo se ha dotado de personalidad jurídica propia, el que se constituye por órganos propios que expresan la voluntad del mismo ente, como se ilustrara en la figura 1.

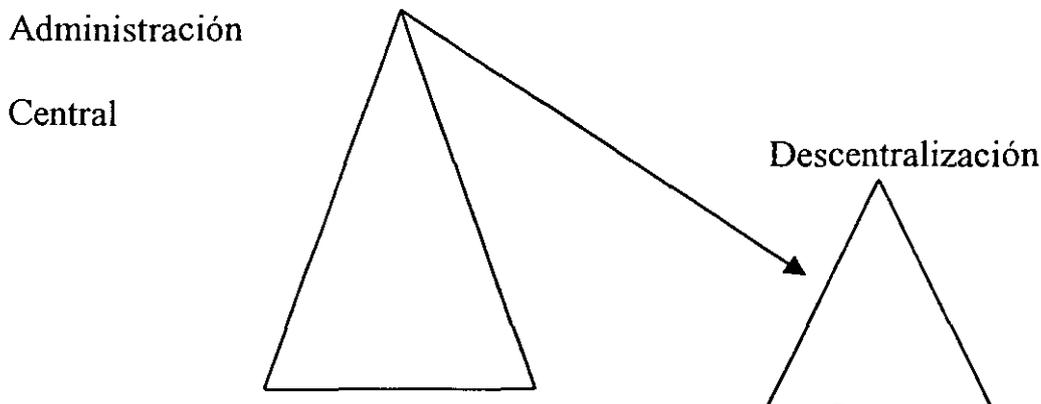


Figura 1

Ya precisada la sesión de facultades a favor del ente descentralizado, es decir, el otorgamiento de competencia, estableceremos los caracteres fundamentales de dichos organismos:

Estos organismos del Estado cuentan con personalidad jurídica propia, lo que les permite actuar por sí mismos y en nombre propio, por lo que pueden actuar incluso en juicios, sea como actor o demandado,, celebrar contratos, obligarse, etc.

Al momento de su constitución se les asigna un patrimonio que es otorgado por el Estado, existiendo la posibilidad de seguir recibiendo asignaciones de recursos gubernamentales en lo futuro, o en su defecto que se manejen con sus propios ingresos.

No obstante que como se señala arriba, cuentan con un patrimonio que les es propio, éste sigue siendo propiedad del Estado, pues estos organismos a pesar de tener personalidad jurídica propia, no pueden sustraerse a las decisiones estatales, tan es así que aquel puede en un momento dado

determinar la supresión del mismo, disponiendo libremente de los recursos que tenia asignados y destinarlos a lo que estime conveniente o simplemente reincorporarlos a sus arcas.

A consecuencia de las características anteriores y como una cuestión de lógica, cuentan con la capacidad de administrarse a sí mismos, lo que les permite un ejercicio pleno de su competencia, en virtud de contar con las facultades necesarias para resolver los problemas que plantee su actuación, sin necesidad de tener que consultar a la administración central, más que en aquellos asuntos que por su importancia o por que así lo establezca su ley reglamentaria o estatutos, tengan que ser del conocimiento de ésta.

Siempre estarán sometidos al control del poder central, lo que implica que la independencia de los mismos sólo es parcial y no total, lo cual se justifica si se toma en consideración el hecho de que su actividad debe en todo tiempo coordinarse con el resto de la administración pública, además de que estos organismos siempre cumplen con una función de orden público encomendada al Estado o asumida por éste.

El nivel de control que sobre estos entes se ejerce de parte de la administración central es muy variado, según el país y el tipo de organismo de que se trate, aunque no obstante lo anterior, se pueden establecer en ese sentido, algunos rasgos comunes:

Control del presupuesto.

Control de la inversión.

Designación del personal directivo del organismo (Presidente, Junta de Gobierno, Etc.).

Control de los actos, cuando los terceros afectados por ellos interponen los recursos que autoriza el ordenamiento jurídico y eventualmente revocación o reformas de los mismos.

En materia de relaciones con la administración central y con otros organismos públicos se rigen invariablemente por las normas de derecho público, en tanto que en sus relaciones con los particulares existe la posibilidad de que estas se rijan por las normas del derecho privado, sobre todo si realizan actividades de tipo comercial o industrial.

Estos organismos cuentan con un régimen jurídico propio, que regula su personalidad, su patrimonio, su denominación, su objeto y su actividad. Este régimen generalmente esta constituido por su Ley Orgánica, que bien puede ser una ley expedida por el Congreso, o un decreto emitido por el Ejecutivo Federal.

Estos organismos cuentan con denominación, que es la palabra o conjunto de palabras en el idioma oficial que lo distingue y diferencia de otras instituciones similares, que pueden ser federales, estatales o municipales.

Esta denominación que tienen los organismos descentralizados, es equivalente a lo que en las personas físicas es el nombre y siempre se incluye en el acto de constitución del mismo. En ocasiones la extensión de la denominación trae como consecuencia que en la práctica al organismo se le conozca por sus siglas, como en el caso del INFONAVIT (Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores) y del IMSS (Instituto Mexicano del Seguro Social).

Respecto del régimen fiscal de estos organismos, la mayoría de acuerdo a las actividades propias de su objeto, están exentos del pago de impuestos tanto federales, como locales y municipales, aunque si cubren gran parte de los derechos federales y locales. No obstante lo anterior existen algunos organismos descentralizados que si pagan impuestos a la Federación.

Entremos a continuación al análisis respecto de la clasificación de los organismos públicos descentralizados.

OBJETO DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

El objeto de estos organismos es muy variable, generalmente supeditado a las consideraciones de orden práctico y político que se toman en cuenta al momento de su creación, que en términos generales puede abarcar:

- a) La realización de actividades que corresponden al Estado.
- b) La prestación de servicios públicos.
- c) La administración y explotación de determinados bienes de dominio público o privado del Estado.
- d) La prestación de servicios administrativos.
- e) La realización coordinada de actividades federales, estatales, locales y municipales, o con organizaciones internacionales de actividades de

asistencia técnica y desarrollo económico, la producción de servicios o de procesos industriales.

- f) La distribución de productos y servicios que se consideran de primera necesidad o que interesa al Estado intervenir en su comercio.

Ya en la práctica los organismos públicos descentralizados pueden actuar en uno o varios de estos ramos o aun en otros nuevos que en el futuro las necesidades de nuestra sociedad en evolución puedan demandar.

CONSTITUCIONALIDAD DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

Hasta épocas recientes (1977), se discutió por la doctrina la base constitucional para crear los organismos descentralizados y a todas las entidades que ahora se conocen como del sector paraestatal, sin embargo, la reforma a los artículos 90 y 93 de la Constitución ya no deja duda alguna de que estas instituciones están insertadas en un concepto moderno y comprensivo de la Administración Pública Federal, despejando toda posibilidad de cuestionamiento constitucional.

Antes de las reformas aludidas, las bases estaban en el artículo 123, apartado A, fracción XXXL, de la Constitución, que atribuye competencia a las autoridades federales en asuntos relativos a “empresa que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal”, y en el Artículo 73, fracción XXX, de la misma Ley, que contiene lo que la teoría denomina facultades implícitas.

Existían opiniones en el sentido de que los organismos descentralizados no estaban previstos en la Constitución; hasta el 18 de noviembre de 1942 en que fue reformada la Fracción XXXI del Artículo 123, en comentario, según publicaciones en el DOF de la misma fecha.

Los organismos descentralizados, , las sociedades mercantiles del Estado, o bien, cualquier otra forma de organización administrativa, estimo que, aun antes de las reformas a los artículos 90 y 93 de la Constitución, tenían su base en los siguientes artículos de la Constitución 93, párrafos segundo y tercero, del cual ya hemos hecho mención , 28 que habla de los monopolios o actividades del Estado, relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio un banco central que controlara el Gobierno Federal. El Congreso tiene

facultades para crear organismos en esos ramos, dándoles la forma de organización que estime conveniente al dictar la ley.

Artículo 73, fracción X, que otorga facultades al congreso para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria, cinematografía, comercio juego con apuestas y sorteos, servicios de banca y crédito, energía eléctrica y nuclear para establecer el banco único de emisión. Así tenemos, que siguiendo el orden que señala esta fracción, se han creado en materia de hidrocarburos, Petróleos Mexicanos; en la industria cinematográfica; el Banco Nacional Cinematográfico; en materia de comercio a la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO); en materia de sorteos, la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, en materia de instituciones de crédito, las Instituciones Nacionales de Crédito, y en energía eléctrica, la Comisión Federal de Electricidad.

El Artículo 73 nuevamente, pero ahora en su fracción XXV, que otorga facultades al Congreso para establecer, organizar y sostener en toda la República Escuelas Rurales, Elementales, Superiores, Secundarias, y Profesionales de Investigación Científica, de Bellas Artes y de enseñanza técnica, escuelas practicas de Agricultura y Ganadería, de Arte y oficios, museos, Bibliotecas, observatorios, y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación, y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones, en este caso, creemos que el Congreso tiene facultad para crear todas esas instituciones, dándoles la forma admitida, que estime pertinente, ya sea descentralizada, desconcentrada, o cualquier otra.

Los Artículos antes comentados regulan instituciones precisas o materias generales, pero en todos casos se da el Congreso la facultad para legislar sobre ellos; por lo que, en ejercicio de esa facultad considero que el Congreso de la Unión puede dictar leyes que se refieran a esas materias, o a esas instituciones, creando organismos descentralizados, previendo la creación de sociedades mercantiles del Estado, comisiones intersecretariales, o cualquier otra forma de organización administrativa que se desarrolle en el futuro.

LA CONTRALORÍA INTERNA DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA FRENTE A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES.

En principio es importante resaltar que el estudio que a continuación se hace, respecto de la actuación de dicho órgano frente a las garantías individuales que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga a los gobernados es más de tipo formal y de hecho, que de derecho, lo anterior por las consideraciones que en la parte relativa a la Procedencia del Amparo contra actos de la Contraloría Interna del Servicio de Administración Tributaria se harán valer.

Una vez realizada la precisión señalada en el párrafo anterior, entraremos ya en materia con relación a los actos de la Contraloría Interna y su relación con las garantías individuales.

Sabemos que toda autoridad en nuestro país está obligada a respetar las garantías individuales de los gobernados, sobre todo si se toma en consideración la premisa de que toda nación que se precie de tener plenamente establecido el Estado de Derecho, tiene la obligación de exigir a sus propias autoridades que hagan respetar las leyes, y además de que estas propias autoridades también respeten los ordenamientos legales vigentes, máxime cuando se trate de la Constitución Federal, que como ya se analizó, constituye la Ley Suprema, ocupando el nivel jerárquico superior, razón por la cual es innegable que la Contraloría Interna, no puede constituir caso alguno de excepción, estando obligados los servidores públicos adscritos a ella a respetar esos derechos fundamentales que a continuación se mencionan.

El órgano en estudio debe respetar el derecho de petición consagrado en el Artículo 8º de la Constitución, del cual se incluye su texto para una mejor comprensión.

Art. 8º. "Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario”³⁰.

Una vez transcrita la garantía en estudio pasemos a su análisis: encontramos primero el derecho de petición que puede hacer cualquier persona a una autoridad, quien tiene el deber de respetar el ejercicio que de dicho derecho realice el particular; adicional a lo anterior, la autoridad a quien se dirigió la petición está obligada a dar contestación a la misma, lo cual debe realizar en un breve término, situación no precisada con claridad en el texto constitucional, lo que lleva al particular a esperar un plazo prudente para tener conocimiento de la respuesta a su petición.

Ahora bien ¿Cómo debe la Contraloría Interna respetar este derecho?, la respuesta es algo sencilla de encontrar si se consideran las facultades que la misma tiene:

Primeramente este órgano cuenta con facultad para conocer de quejas y denuncias en contra de los servidores públicos del Servicio de Administración Tributaria, por actos que constituyan o puedan constituir responsabilidad administrativa a cargo de aquellos, por lo que la Contraloría tendrá que recibir a tramite toda queja o denuncia que ante ella se interponga; con independencia de que ésta resulte procedente o improcedente, lo que deberá notificar al particular.

Así mismo, dicha autoridad deberá conocer de las inconformidades que se deriven de los procesos de licitación pública que el Servicio de Administración Tributaria lleve a cabo con los particulares, razón por la cual debe admitir a tramite las solicitudes que los particulares presenten, lo cual ejecutará de acuerdo a las leyes de la materia, debiendo notificar al particular los acuerdos respectivos que a su petición recaigan, los que pueden ser para admitirla a tramite, desecharla, o bien para dar a conocer al inconforme alguna prevención que deba desahogar.

En segundo lugar tenemos las garantías consagradas por el artículo catorce constitucional que establece:

³⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 128ª Edición, Ed. Porrúa, México, 2001

Art. 14 “ A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.....”³¹

De acuerdo al texto del numeral en comento la Contraloría Interna del Servicio de Administración Tributaria no podrá dar efectos retroactivos a las leyes, razón por la cual todos los procedimientos administrativos que se ventilan ante tal autoridad deben seguirse conforme a las leyes vigentes al momento de cometerse la falta administrativa o la violación a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, a la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, y en general cualquier contravención a las disposiciones que dan origen a las facultades del Servicio de Administración Tributaria, lo cual se ratifica con lo preceptuado por el párrafo segundo de dicho artículo, pues es el caso que ni los particulares ni los servidores públicos sujetos a responsabilidad administrativa pueden ser privados de sus derechos, propiedades o posesiones, sino hasta que se concluyan los procedimientos respectivos, en los que deberá respetarse siempre y en todo momento la garantía de audiencia con que cuentan.

Otra de las garantías a respetar por esta autoridad será la prevista por el artículo dieciséis de nuestra Ley Fundamental que establece:

Art. 16” Nadie podrá ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento....”³²

Para llevar al cabo cualquier acto de molestia contra un particular o servidor público la Contraloría Interna del Servicio de Administración Tributaria deberá emitir un mandamiento escrito, mismo que debe ir fundado y motivado, de conformidad con los diversos ordenamientos legales de los que se desprenden sus facultades y que ya han sido estudiados en el cuerpo del presente trabajo con anterioridad, por otro lado resulta importante resaltar que siguiendo el criterio asumido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación el

³¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 128° Edición, Ed. Porrúa, México, 2001

³² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 128° Edición, Ed Porrúa, México, 2001

requisito de fundamentación y motivación es más amplio de lo que parece pues para cumplir con el mandato constitucional, no basta con citar razones (motivación) y expresar artículos de la Ley (fundamentación), sino que estos deben coincidir en la realidad con la cuestión de que se trate, pues la indebida fundamentación y motivación de acuerdo con nuestro más alto Tribunal, hace las veces de ausencia de fundamentación y motivación, en virtud de lo cual la autoridad al emitir sus actos de molestia deberá expresar de manera clara, precisa y detallada las razones o motivos que le llevan a dictar tal acto, así como los preceptos legales de los que deriven sus facultades y aquellos que regulen la situación que de origen al propio acto de molestia.

Esta garantía conjuntamente con la del artículo catorce resultan de vital importancia, toda vez que la violación a dichas garantías suele ser el fundamento principal de los juicios de garantías. Razón por la cual la Contraloría Interna del Servicio de Administración Tributaria deberá poner especial cuidado en el respeto a tales garantías.

Por lo que hace a la garantía del artículo diecisiete de la Carta Magna, que establece:

Art. 17

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales....³³

Esta garantía obliga a la Contraloría Interna del Servicio de Administración Tributaria a respetar los plazos que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo de aplicación supletoria en los procedimientos que ante ella se desahogan, así como los que las propias leyes de las que emanan sus facultades establecen, debiendo resolver en tiempo lo conducente y cuidando la transparencia en dichos procedimientos, sin favorecer a persona o servidos público, alguno, limitando su actuación a la exacta aplicación de la ley.

³³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 128ª Edición, Ed. Porrúa, México, 2001

EL AMPARO CONTRA LEYES

1. - FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES DEL JUICIO DE AMPARO CONTRA LEYES Y CONCEPTO:

- a) Los artículos 103 y 107 fracciones VII, VIII y IX de la Constitución Federal;
- b) Los artículos 22, fracción I; 73, fracciones VI y XII; 114, fracción I; y 166, fracción IV párrafo segundo de la Ley de Amparo;
- c) Los artículos 10 fracción II inciso a) y fracción III; 21 fracción II inciso a) y fracción III inciso a); y 22 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

CONCEPTO

Es un juicio constitucional autónomo, que se inicia por la acción que ejercita cualquier persona ante los Tribunales de la Federación contra toda ley o acto de autoridad (acto reclamado), en las hipótesis previstas en el artículo 103 constitucional y que se considere violatorio de las garantías individuales, su objeto es la declaración de inconstitucionalidad de dicho acto o ley invalidándose o nulificándose en relación con el agraviado y restituyéndolo en el pleno goce de sus garantías individuales³⁴.

De la anterior definición podemos desprender los elementos que constituyen el juicio de amparo, siendo los siguientes:

- a) Es un Juicio Constitucional.
- b) Se lleva ante Tribunales Federales.
- c) Es autónomo, lo que implica que su procedimiento es único, con reglas específicas.
- d) Debe ser promovido por el agraviado, es decir, el sujeto al que el acto impugnado le ocasiona perjuicio.
- e) Se promueve en contra de un acto de autoridad o ley (acto reclamado)
- f) Presentado y tramitado ante el Poder Judicial Federal.
- g) El objeto de su interposición y tramitación será el de invalidar, modificar o revocar la ley o acto de autoridad que le afecta al quejoso y que se le restituya en el goce de la garantía individual violada.

³⁴ Chávez Castillo, Raúl. Juicio de Amparo, Editorial Harla, México 1999, pág. 28.

El amparo será siempre un juicio y no un recurso, en virtud de ser un proceso constitucional autónomo, entendiendo por proceso a toda esa gama de actos procedimentales tanto de las partes, como de los tribunales que tienen su culmen con la resolución que el tribunal emita, y en donde la cuestión que se plantea es si la actuación de la autoridad responsable constituye o no una violación a las garantías individuales del gobernado, sin que este proceso constituya una nueva instancia de la jurisdicción común.

Por lo que respecta al juicio de amparo indirecto o promovido ante Juez de Distrito no existe problema alguno respecto a su naturaleza de juicio, en virtud de que en éste se siguen todos los actos procedimentales que culminan con la sentencia, sin embargo, por lo que hace al juicio de amparo directo, el mismo ha sido entendido como un recurso, en virtud del control de legalidad, tomando en consideración las violaciones indirectas a la constitución, en donde la autoridad de amparo se convierte en órgano revisor, al realizar un análisis de las violaciones a las leyes ordinarias y en donde la sentencia que pronuncia puede determinar la inconstitucionalidad del acto reclamado y. Si de su estudio se desprende que existieron violaciones al procedimiento, este último deberá ser repuesto, no obstante estas circunstancias, tanto la Constitución como la propia ley de amparo le dan el carácter de juicio.

Una vez que se ha precisado con toda claridad que es el juicio de amparo, pasaremos a establecer su reglamentación constitucional y legal del mismo.

A nivel constitucional el juicio de amparo tiene su base y fundamento en los artículos 103 y 107 de la carta magna, en tanto que a nivel de leyes su reglamentación se encuentra en la Ley de Amparo o Ley Reglamentaria de los Artículo 103 y 107 constitucionales, mismos que a continuación se transcriben:

“Artículo 103. Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

- I. Por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales;
 - II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal;
- y

III. Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal”³⁵.

“Artículo 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

- I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada;
- II. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución.

Cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener que ver como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberá recabarse de oficio todas aquellas pruebas que puedan beneficiar a las entidades o individuos mencionados y acordarse las diligencias que se estimen necesarias para precisar sus derechos agrarios, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados.

En los juicios a que se refiere el párrafo anterior no procederán, en perjuicio de los núcleos ejidales o comunales, o de los ejidatarios o comuneros, el sobreseimiento por inactividad procesal ni la caducidad de la instancia, pero uno y otra si podrán decretarse en su beneficio. Cuando se reclamen actos que afecten los derechos colectivos del núcleo tampoco procederán el desistimiento ni el consentimiento expreso de los propios actos, salvo que el primero sea acordado por la asamblea general o el segundo emane de ésta;

III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

³⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 128ª Edición, Ed. Porrúa, México, 2001

- a) Contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo; siempre que en materia civil haya sido impugnada la violación en el curso del procedimiento mediante el recurso ordinario establecido por la ley e invocada como agravio en la segunda instancia, si se cometió en la primera instancia. Estos requisitos no serán exigibles en el amparo contra sentencias dictadas en controversias sobre acciones del estado civil o que afecten al orden y la estabilidad de la familia;
 - b) Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan, y
 - c) Contra actos que afecten a personas extrañas al juicio;
- IV. En materia administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar éstos cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la ley reglamentaria del juicio de amparo requiera como condición para decretar esa suspensión;
- V. El amparo contra sentencias definitivas o laudos o resoluciones que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los casos siguientes:
- a) En materia penal, contra resoluciones definitivas dictadas por tribunales judiciales, sean estos federales, del orden común o militares;
 - b) En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por tribunales administrativos o judiciales no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal;

- c) En materia civil, cuando se reclamen sentencias definitivas dictadas en juicios del orden federal o en juicios mercantiles, sea federal o local la autoridad que dicte el fallo, o en juicios del orden común.

En los juicios civiles del orden federal las sentencias podrán ser reclamadas en amparo por cualquiera de las partes, incluso por la Federación, en defensa de sus intereses patrimoniales;

- d) En materia laboral, cuando se reclamen laudos dictados por las Juntas Locales o la Federal de Conciliación y Arbitraje, o por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten;

VI. En los casos a que se refiere la fracción anterior, la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución señalara el trámite a que deberán someterse los Tribunales Colegiados de Circuito y, en su caso, la Suprema Corte de Justicia, para dictar sus respectivas resoluciones;

VII. El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa, se interpondrá ante el Juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en el que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia;

VIII. Contra las sentencias que pronuncien en amparo los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:

- a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos directamente violatorios de esta Constitución, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 de esta Constitución y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los

Estados o por el Jefe del Distrito Federal, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad; y

- b) Cuando se trate de los casos comprendidos en las fracciones II Y III del artículo 103 de esta Constitución.

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos en revisión, que por su interés y trascendencia, así lo ameriten.

En los casos no previstos en los casos anteriores, conocerán de la revisión los Tribunales Colegiados de Circuito y sus sentencias no admitirán recurso alguno;

- IX. Las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito no admiten recurso alguno, a menos de que decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución cuya resolución, a juicio de la Suprema Corte de Justicia y conforme a acuerdos generales, entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia, sólo en esta hipótesis procederá la revisión ante la Suprema Corte de Justicia, limitándose la materia del recurso exclusivamente a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales;
- X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la ley, para lo cual se tomará en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros perjudicados y el interés público.

Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la interposición del amparo, y en materia civil, mediante fianza que dé el quejoso para garantizar los daños y perjuicios que tal suspensión ocasionare, la cual quedará sin efecto si la otra parte da contrafianza para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo, y a pagar los daños y perjuicios consiguientes;

- XI. La suspensión se pedirá ante la autoridad responsable cuando se trate de amparos directos promovidos ante los Tribunales Colegiados de Circuito y la propia autoridad responsable decidirá al respecto. En todo caso, el agraviado deberá presentar la demanda de amparo ante la propia autoridad responsable, acompañando copias de la demanda para las demás partes en el juicio. En los demás casos, conocerán y resolverán sobre la suspensión los Juzgados de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito;
- XII. La violación de las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 se reclamará ante el superior del Tribunal que la cometa, o ante el Juez de Distrito o Tribunal Unitario de Circuito que corresponda, pudiéndose recurrir, en uno y otro caso, las resoluciones que se pronuncien, en los términos prescritos por la fracción VIII.

Si el Juez de Distrito o Tribunal Unitario de Circuito no residieren en el mismo lugar en que reside la autoridad responsable, la ley determinará el Juez o el Tribunal ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley establezca;

- XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Procurador General de la República, los mencionados Tribunales o las partes que intervinieron en los juicios en que dichas tesis fueron sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, a fin de que el Pleno o la Sala respectiva, según corresponda, decidan la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.

Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo materia de su competencia, cualquiera de esas Salas, el Procurador General de la República o las partes que intervinieron en los juicios en que dichas tesis hubieren sido sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, que funcionando en Pleno decidirá cuál tesis debe prevalecer.

La resolución que pronuncien las Salas o el Pleno de la Suprema Corte en los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, sólo tendrá el

efecto de fijar la jurisprudencia y no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción;

- XIV. Salvo lo dispuesto en el párrafo final de la fracción II de este artículo, se decretará el sobreseimiento del amparo o la caducidad de la instancia por inactividad del quejoso o del recurrente, respectivamente, cuando el acto reclamado sea del orden civil o administrativo, en los casos y términos que señale la ley reglamentaria. La caducidad de la instancia dejará firme la sentencia recurrida;
- XV. El Procurador General de las República o el agente del Ministerio Público Federal que al efecto designare, será parte en todos los juicios de amparo; pero podrán abstenerse de intervenir en dichos juicios cuando el caso de que se trate carezca, a su juicio, de interés público;
- XVI. Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, y la Suprema Corte de Justicia estima que es inexcusable el cumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada al Juez de Distrito que corresponda. Si fuere excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición, la Suprema Corte requerirá a la responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia. Si la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido, la Suprema Corte de Justicia, procederá en los términos primeramente señalados.

Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso. Igualmente, el quejoso podrá solicitar ante el órgano que corresponda, el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, siempre que la naturaleza del acto lo permita.

La inactividad procesal o la falta de promoción de parte interesada, en los procedimientos tendientes al cumplimiento de las sentencias de

amparo, producirá su caducidad, en los términos de la ley reglamentaria; y

XVII. La autoridad responsable será consignada a la autoridad correspondiente, cuando no suspenda el acto reclamado debiendo hacerlo, y cuando admita fianza que resulte ilusoria o insuficiente, siendo, en estos dos últimos casos, solidaria la responsabilidad civil de la autoridad con el que ofreciere la fianza y el que la prestare³⁶.

Finalmente para poder entrar al estudio del amparo contra leyes, que es el que consideramos procede contra los actos de la Contraloría Interna del Servicio de Administración Tributaria, tendremos que establecer todo lo relativo a la acción de amparo.

Concepto. La acción de amparo es un derecho público subjetivo que tiene toda persona, ya sea física o moral como gobernado, de acudir ante el Poder Judicial de la Federación, cuando considere se le ha violado alguna de las garantías individuales, mediante un acto o ley, por una autoridad del Estado, en las hipótesis previstas por el artículo 103 de la Constitución Federal, con el objeto de que se le restituya en el goce de dichas garantías individuales, ya restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, ya obligando a la autoridad a respetar la garantía individual violada³⁷.

De la anterior definición y siguiendo al Maestro Raúl Chávez Castillo, podemos deducir los elementos que integran a la acción de amparo y que son los siguientes.

- a) Sujeto activo
- b) Sujeto pasivo
- c) Objeto
- d) Causas
- e) Naturaleza

a) Sujeto activo. Será el agraviado o quejoso, titular de la acción de amparo, quien es también titular de la garantía individual violada.

³⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 128ª Edición, Ed. Porrúa, México, 2001

³⁷ Chávez. Raúl, Juicio de Amparo. Editorial Harla, México, D.F, 1999, pág 29.

- b) Sujeto pasivo. Lo es la autoridad del Estado que presuntamente ha violado las garantías individuales de los supuestos previstos en el Artículo 103 Constitucional. La autoridad estatal puede ser de carácter federal o local (estatal o municipal); Pero siempre que se trate de invasión de esferas, necesariamente deberá ser estatal o federal.
- c) Objeto. Es el otorgamiento de la protección que se le da al sujeto activo en el caso de que se demuestre la violación a sus garantías individuales de parte de la autoridad; esta protección procederá exclusivamente contra la ley o acto de autoridad del que derive la violación antes señalada y sólo se aplicara a aquel sujeto que solicito el amparo y protección de la justicia Federal.
- d) Causa. Esta dividida a su vez en:
 - 1. Causa remota.
 - 2. Causa próxima.

La causa remota consiste en la relación que existe entre el quejoso y el derecho objetivo, de donde se desprende que el particular puede acudir a los tribunales en defensa de dicho derecho, el cual consiste en la protección a sus garantías individuales.

La causa próxima se constituye por la violación a las garantías individuales o por la invasión de esferas de competencia, lo que viene a constituir una transgresión a los derechos del quejoso.

- e) Naturaleza. Su naturaleza esta basada en la autonomía e independencia que tiene respecto de las violaciones a garantías individuales, pues con independencia de ser fundada o infundada su interposición, la autoridad de amparo cumple su actuación dentro del proceso

2. - MATERIA DEL JUICIO DE AMPARO CONTRA LEYES:

- a) Las leyes autoaplicativas; que son aquellas que pueden ser impugnadas desde que inician su vigencia sin requerir ningún acto de ejecución que actualice su hipótesis normativa; en consecuencia las condiciones que se deben de reunir para que una ley sea considerada autoaplicativa son:
 - Que desde que las disposiciones de la ley entren en vigor, obliguen al particular a hacer o dejar de hacer, y

- Que no sea necesario un acto posterior de autoridad para que se genere dicha obligatoriedad;
- b) Las leyes heteroaplicativas que son las que generan agravio al producirse el primer acto de aplicación o de ejecución de la ley, mismo que actualiza los efectos jurídicos de la norma jurídica.

Por "leyes" debe entenderse las normas generales denominadas: leyes federales, leyes locales, tratados internacionales, reglamentos, decretos, bandos de policía y buen gobierno y en general todo acuerdo de observancia general.

3. - PLAZOS:

- a) Las leyes autoaplicativas deberán impugnarse dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que entro en vigor la ley;
- b) Las leyes heteroaplicativas deberán combatirse al ordenarse su ejecución por una autoridad dentro de los quince días hábiles siguientes contados a partir del día siguiente en que surta sus efectos la notificación del acto concreto de ejecución;
- c) Si la ley considerada inconstitucional establece un recurso ordinario, a través del cual el gobernado pueda impugnar el acto de aplicación de la misma y dicho gobernado opta por hacerlo valer podrá impugnar la ley en amparo, dentro de los quince días siguientes a la fecha en que se le notifique la resolución recaída al recurso o medio de defensa, cabe aclarar que no existe obligación del quejoso de agotar los recursos ordinarios que la misma ley prevé antes de acudir al amparo contra la misma, dado que la ley de amparo establece el derecho del interesado de optar en agotarlos o acudir al amparo.

La cuestión relativa a cuándo puede interponerse el juicio de amparo en contra de una ley que se estima inconstitucional, estrictamente es un problema de legitimación procesal activa, en cuanto la parte que ejercite la acción se vea afectada en sus intereses jurídicos. El quejoso, desde la presentación de su demanda hasta antes de que concluya la audiencia constitucional puede presentar las pruebas idóneas para acreditar que el acto reclamado afecta sus intereses jurídicos; pues la afectación del

interés jurídico debe acreditarse en forma fehaciente y no inferirse basándose en presunciones.

4. - SE INTERPONDRA:

- a) Ante el Juez de Distrito cuando el quejoso impugne, en amparo indirecto, la ley por autoaplicativa o por el primer acto concreto de aplicación, siempre que este no sea una sentencia, un laudo, o una resolución que ponga fin al juicio.
- b) Ante la autoridad responsable para que ésta lo remita al Tribunal Colegiado de Circuito, en amparo directo, cuando el quejoso agotando el recurso previsto en la Ley considerada inconstitucional obtenga una sentencia emitida por un tribunal administrativo, judicial o del trabajo, esto es, se toma en cuenta al órgano que emite la resolución correspondiente en el lugar en que los destinatarios deban acatar la Ley o deban dar cumplimiento a sus prescripciones; o bien, contra la sentencia definitiva, laudo o resolución que puso fin al juicio en el que se aplicó el ordenamiento que se considera inconstitucional.

5. - EFECTOS QUE PRODUCE LA RESOLUCIÓN DE UN AMPARO CONTRA LEYES:

Particulares. Sólo se beneficia con la sentencia que concede la protección de la justicia de la unión, el agraviado que promovió el juicio de amparo. No surte efectos para todos, aún cuando se encuentren en la misma situación, dado que el juzgador de amparo no puede hacer declaraciones en la sentencia de carácter general sobre la Ley o el acto reclamado.

6. - AUTORIDADES RESPONSABLES:

I.- En amparo indirecto:

- a). El órgano legislativo, ya sea federal o local, a través del Congreso de la Unión o a través de la Legislatura del Estado, por ser este el órgano que expide la Ley;
- b). El órgano ejecutivo, por conducto del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos o Gobernador del Estado, por ser estos quienes promulgan la Ley y ordenan su aplicación;

c). Los Secretarios de Estado que refrenden el decreto promulgatorio del ejecutivo, o funcionario del Estado que refrende el decreto promulgatorio del Gobernador;

d). El Director del órgano de difusión por el cual se ordena su publicación, en el Diario Oficial de la Federación o en la Gaceta del Estado; y

e). La o las autoridades que emitan el acto concreto de aplicación de la Ley como autoridades ejecutoras.

II.- En amparo directo:

a). El juzgador (sala, junta o tribunal) que haya emitido la sentencia que puso fin al juicio, fundándola en una Ley que se estima inconstitucional. No debe señalarse como acto reclamado en la demanda de amparo directo la Ley que se estima inconstitucional (ello es materia del capítulo de conceptos de violación), sino la sentencia definitiva, el laudo o la resolución que se estima ilegal y en la que se aplicó el ordenamiento inconstitucional; por lo que no es necesario llamar a juicio a las autoridades que intervinieron en la formulación de la Ley.

7. - EFECTOS DE LA SUSPENSION EN EL AMPARO CONTRA LEYES:

a) Si la ley ha sido reclamada por razón de su vigencia, la suspensión sólo procederá contra sus consecuencias, siempre y cuando con su concesión no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público. Las autoridades deben aportar al ánimo del juzgador los elementos de prueba y datos necesarios para acreditar que con el otorgamiento de la suspensión se lesionaría el interés público, pues de lo contrario indebidamente se arrojaría al quejoso la carga de la prueba de un hecho negativo.

b) Los actos que se han consumado, no son susceptibles de suspensión, como ocurre con los amparos contra leyes, en los que no procede ésta contra los actos de su formación o expedición, pero sí respecto de sus efectos, esto es de su aplicación en relación con el quejoso.

c) Si se ataca la ley en cuanto a su primer acto de aplicación, se debe tomar en cuenta respecto de la suspensión que en algunos casos resulta más práctico optar por el recurso administrativo, siempre y cuando la ley que rija el acto establezca la suspensión de los efectos

de dicho acto mediante su interposición sin exigir mayores requisitos que los de la Ley de Amparo, ya que puede otorgarse ante la responsable no sólo el depósito (que en el amparo ha sido lo único que puede otorgarse), sino fianza, prenda, hipoteca, obligación solidaria por tercero que compruebe idoneidad y solvencia o incluso embargo en la vía administrativa, aún cuando para fundar el recurso se haya aducido exclusivamente motivos de ilegalidad y sin perjuicio de que, como se dijo, posteriormente se interponga El amparo contra le resolución recaída al recurso; sin embargo hay que recordar que no es necesario agotar los recursos administrativos, previamente al amparo, si existe una violación directa a preceptos constitucionales que consagran garantías individuales y no la mera violación a leyes secundarias que afecten mediante la garantía de legalidad.

- d) Será procedente la suspensión que se pida contra una ley cuyos preceptos, al promulgarse, adquieren el carácter de inmediatamente obligatorios, que se ejecutarán sin ningún trámite y serán el punto de partida para que se consumen, posteriormente, otras violaciones de garantías, (tesis jurisprudencial 285, octava parte del apéndice 1985, pág. 484);
- e) Aunque se haya negado la suspensión por lo que se refiere a la promulgación de una ley, por tratarse de un acto consumado, debe estimarse que si son susceptibles de suspenderse los efectos de la misma tan luego como estos se pretendan poner en practica (tesis relacionada con la número 186, octava parte del apéndice 1985, pág. 303).

8. - CARACTERISTICAS:

- a) Lo que se ataca en un amparo contra leyes es la inconstitucionalidad de las disposiciones que expide el órgano legislativo y que contradicen lo dispuesto en el texto constitucional;
- b) La principal cuestión que surge del amparo contra leyes es la de determinar, con base en el interés jurídico, en qué casos una ley que se estima inconstitucional puede impugnarse en amparo desde su entrada en vigor o, si es necesario esperar un acto de autoridad fundado en la ley considerada inconstitucional para poderla impugnar;
- c) Sólo podrá interponerse la acción constitucional en contra de una ley la persona afectada en sus intereses jurídicos, prevaleciendo el principio de instancia de parte agraviada. La noción perjuicio va

- íntimamente ligada al interés jurídico, para los efectos del amparo, pues aquél supone la existencia de un derecho legítimamente tutelado que, cuando lo afecta una autoridad, faculta a su titular para acudir al órgano jurisdiccional,
- d) El órgano jurisdiccional competente para conocer de la revisión en un amparo contra leyes lo será la Suprema Corte de Justicia de la Nación,
 - e) No se entenderá consentida tácitamente una ley, a pesar de que siendo impugnada en amparo desde el momento de la iniciación de su vigencia, en los términos de la fracción VI, del artículo 73 de la Ley de Amparo, no se haya reclamado, sino en el caso de que tampoco se haya promovido amparo contra el primer acto de su aplicación en relación con el quejoso;
 - f) Cuando contra el primer acto de aplicación proceda algún recurso o medio de defensa legal por virtud del cual pueda ser revocado o modificado, será optativo para el interesado hacerlo valer o impugnar desde luego la Ley en Juicio de Amparo. En el primer caso, sólo se entenderá consentida la ley si no se promueve contra ella en amparo dentro del plazo legal contado a partir de la fecha en que se haya notificado la resolución recaída al recurso o medio de defensa, aún cuando para fundarlo se hayan aducido exclusivamente motivos de ilegalidad;
 - g) Será competente para conocer del amparo contra leyes federales o autoaplicativas, el Juez que ejerza jurisdicción en el lugar en que los destinatarios deben acatarlas. (Tesis 11, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, números 19-21, Segunda Sala, pág. 75-76);
 - h) El órgano jurisdiccional que conozca del amparo deberá suplir la deficiencia de los conceptos de violación de la demanda, así como de los agravios formulados en el recurso de revisión, cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por jurisprudencia obligatoria. Existe la posibilidad de suplir la queja deficiente aún en ausencia de conceptos de violación, siempre y cuando el quejoso impugne la norma fundatoria como acto reclamado y acredite su interés jurídico, pues lo contrario equivaldría a reconocer la existencia de una acción popular para reclamar la inconstitucionalidad de las leyes; y
 - i) El artículo 156 de la Ley de Amparo reduce los plazos para la rendición del informe justificado y la celebración de la audiencia constitucional para el caso de que el quejoso impugne la aplicación

de actos fundados en leyes declaradas inconstitucionales, estableciéndolos en tres y diez días respectivamente, a diferencia de los plazos normales para su desahogo, consistentes en cinco y treinta días.

9. - DE LA CONSTITUCIONALIDAD O INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES:

la Suprema Corte de Justicia de la Nación es la interprete definitiva de la Constitución en última instancia, la cual determinará si la norma secundaria se ajusta o no al texto de aquella, o bien, fije el alcance y sentido jurídico de determinada disposición de rango constitucional, dicha interpretación la efectuará mediante el Recurso de Revisión que al efecto se interponga en los términos del artículo 84 de la Ley de Amparo:

- I) Contra las sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los Jueces de Distrito, cuando.
 - a) Habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos inconstitucionales, Leyes Federales o Locales, Tratados Internacionales, Reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 Constitucional y Reglamentos de Lays Locales expedidos por los Gobernadores de los Estados, o cuando en la sentencia se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución, subsista en el recurso el problema de Constitucionalidad;

- II) Contra las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando decidan sobre la constitucionalidad de Leyes Federales o Locales, Tratados Internacionales, Reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 Constitucional y Reglamentos de Lays Locales expedidos por los Gobernadores de los Estados, o cuando en la sentencia se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución.
La materia del recurso se limitará, exclusivamente, a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras.

10. - CARACTERISTICAS:

- a) Será competente el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando subsista en el recurso de revisión el problema de constitucionalidad de normas generales, bien sea que la sentencia (del Juez de Distrito o del Tribunal Colegiado de Circuito) resuelva u omita resolver sobre esta materia, debiéndose limitar el recurso a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales;
- b) Las Salas de la Suprema Corte de Justicia serán competentes para conocer del recurso de revisión cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad si en la demanda de amparo se hubiere impugnado un Reglamento Federal o Local; igual y se haya decidido o se omita decidir sobre su inconstitucionalidad;
- c) El Pleno o las Salas de la Suprema Corte pueden remitir para su resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito los amparos en revisión ante ellas promovidos, siempre que respecto de la materia de los mismos se hubiere establecido jurisprudencia (Acuerdo número 8/1995 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte, Diario Oficial de la Federación del lunes 26 de junio de 1995); pero si el Colegiado al que se le haya remitido un asunto estima que éste no se encuentra previsto en jurisprudencia, o estima que existen razones fundadas para que lo resuelva el Pleno o alguna de las Salas, lo debe hacer del conocimiento de uno u otra, para que determine lo que corresponda.

PROCEDENCIA DEL AMPARO CONTRA ACTOS DE LA CONTRALORÍA INTERNA DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

En principio habrá que precisar de donde deviene la inconstitucionalidad de la Contraloría Interna del Servicio de Administración Tributaria, para que una vez establecida tal situación se esté en posibilidad de determinar cual de los Juicios de Amparo resulta procedente (directo o indirecto).

El juicio de garantías que ha sido establecido para proteger a los gobernados de los actos de autoridad que violen garantías individuales, no pueden limitarse a la protección exclusiva de los primeros 29 artículos de la Constitución, si no en general a todos los preceptos constitucionales lo cual esta robustecido por las tesis de Emilio Rabasa y de Ignacio L. Vallarta, que de aquí se incluyen.

Tesis de Emilio Rabasa.

“Emilio Rabasa, al referirse al tema de que se trata dice que en vez de tres fracciones en un artículo complejo, habría bastado una expresión general que diera competencia a la justicia federal para conocer de toda controversia que se suscite por leyes o actos de cualquier autoridad que viole un precepto constitucional con perjuicio del derecho personal de un individuo, así tendría el juicio de amparo toda la amplitud que su naturaleza permite y la que la supremacía de la Constitución requiere”³⁸.

Tesis de Ignacio L. Vallarta.

“Ignacio L. Vallarta, por su parte, considera que en principio se establece la extensión de las garantías individuales, ya que el juicio de amparo no se limitaría a proteger los primeros 29 artículos constitucionales por medio de la fracción I del artículo 103 constitucional, si no que se haría procedente aun por violaciones cometidas a disposiciones no incluidas dentro de los preceptos mencionados, siempre y cuando estas consignen una explicación, reglamentación, limitación o ampliación de las garantías individuales propiamente dichas”³⁹.

³⁸ Chávez, Castillo Raúl, Juicio de Amparo, Editorial Harla, México 1999, pp. 42.

³⁹ Chávez, Castillo Raúl, Juicio de Amparo, Editorial Harla, México 1999, pp. 42

Adicional a lo anterior el amparo es considerado por los tratadistas como un medio extraordinario de control de legalidad, el cual encuentra sustento en el artículo 14 Constitucional.

Si se ha precisado ya que el juicio de Amparo es un medio de defensa para el gobernado y que su finalidad es la tutela del texto constitucional, así como del sentido que el legislador primario quiso dar al mismo es innegable que la autoridad esta obligando a respetar la Carta Magna, no violentando ningún precepto de la misma, siendo el caso que con la creación de la Contraloría Interna del Servicio de Administración Tributaria se contraviene el Artículo 90 de la Constitución por las razones siguientes:

En el artículo 90 de la Ley Fundamental se establece de manera clara y precisa la forma en que deberá organizarse la Administración Pública Federal, estableciendo que la misma podrá ser centralizada y paraestatal, pero bajo ninguna circunstancia señala o hace mención alguna de la desconcentración administrativa, más aun habla de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Entidades Paraestatales, dando competencia al Congreso de la Unión para distribuir los negocios que serán competencia de dicho órganos, pero no hace señalamientos respecto a facultades o existencia de órganos desconcentrados.

Por otro lado el Artículo 60 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece la existencia de Contralorías Internas en las Dependencias o Entidades de la Administración Pública al darles competencia para imponer sanciones disciplinarias lo cual obliga a una exacta aplicación de la Ley, situación que en el presente caso no se da puesto que es el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria el que da tales competencias al órgano de control interno de dicho organismo descentralizado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo que implica a todas luces una violación no solo al texto legal del artículo 60 de la Ley en comento y al texto constitucional del artículo 90 de nuestra Carta Magna, si no una contravención a la jerarquización de las leyes ya que una Ley Federal esta por arriba de un Reglamento y en caso de contradicción se aplicará la Ley de mayor rango jerárquico.

Para robustecer lo anterior, deben considerarse algunos preceptos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, siendo los siguientes:

En términos del Artículo 37 fracción XII, toca al Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo nombrar y remover a los Contralores Internos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, mismas que en términos de los Artículos 1º, 2º y 3º de la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, están constituidos por las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, Consejería Jurídica, Organismos Descentralizados, Empresas de participación Estatal, Instituciones Nacionales de crédito, organizaciones auxiliares, nacionales de crédito, instituciones de seguros y fideicomisos públicos, de donde se desprende que la ley no prevé la existencia de órganos de control interno en los organismos públicos desconcentrados, pues estos dependen en todo del órgano que les dio origen, razón por la cual el reglamento Interior del servicio de Administración Tributaria contraviene, tal disposición al establecer una contraloría interna para tal ente, mismo que deberá ser supervisado y auditado por la Contraloría Interna de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por ser tal dependencia de la cual depende.

Finalmente el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria contraviene lo dispuesto, tanto por el Artículo 90 constitucional así como los preceptos 60 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y 37 fracción XII, 1º, 2º y 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al establecer la existencia de un órgano de control interno que resulta no solo violatorio de garantías individuales, si no que fundamentalmente al ir en contra del texto constitucional, tal autoridad resulta inexistente y sus titulares carecen de competencia para ejercer las facultades que de manera inconstitucional se les atribuyen, lo que da la oportunidad a que toda persona que se vea afectada por una resolución o acto dictado por la Contraloría Interna del SAT, pueda interponer un juicio de garantías para combatirla, lo anterior por los razonamientos aquí vertidos.

Una vez que se ha establecido la inconstitucionalidad de la Contraloría Interna del Servicio de Administración Tributaria, y por consecuencia lógica su inexistencia, pasaremos ahora a establecer cual de las modalidades del Juicio de Amparo es el que resulta procedente en contra de los actos de dicha autoridad, en virtud de que si dicho órgano es considerado como inconstitucional, por consecuencia lógica, cualquier acto de éste dará origen el juicio de garantías.

En términos del reglamento interior del Servicio de Administración Tributaria, su Contraloría Interna ejercerá diversas facultades, que se

encuentran previstas en diversas leyes, a las cuales nos remite el propio reglamento y que ya han sido tratadas con antelación en el cuerpo del presente trabajo, lo cual implica que estamos en presencia de leyes heteroaplicativas, es decir que requieren de un acto de la autoridad para causar perjuicio, por tanto el tipo de amparo que debe tramitarse contra los actos de tal Contraloría que afecten al gobernado, deberá ser el Amparo Indirecto que es el que resulta procedente contra leyes.

Ahora bien resulta complicado que tuviera que tramitarse el amparo por la sola creación de la Contraloría, lo anterior en virtud de que con su existencia material, sin ejecución de facultades no viola las garantías individuales del gobernado, salvo una excepción que bajo mi particular opinión considero que violenta los principios de proporcionalidad y equidad de las contribuciones, la anterior afirmación la sustento en el hecho de que de acuerdo a la fracción IV del artículo 31 de la Constitución, los mexicanos estamos obligados a contribuir con los gastos de la Federación, pero es el caso de que si la Contraloría Interna del Servicio de Administración Tributaria, es una autoridad inexistente, que adicional a ello trae consigo una duplicidad de funciones, pues toca a la Contraloría de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ejercer el control de los órganos desconcentrados de la misma, lo anterior en virtud de que están subordinados a ella, de donde se desprende que tal duplicidad se amplía al presupuesto de egresos de la Federación, lo que rompe con los principios de proporcionalidad y equidad, pues se aporta para un gasto público carente de legitimidad, de allí que se violen tales garantías individuales, pero no se considera a fondo tal cuestión, por la simple razón de que ningún particular podría probar que sus impuestos son destinados para cubrir precisamente esa parte del presupuesto de egresos, lo anterior se debe a que los impuestos no tienen un fin específico, sino que se destinan de manera general a cubrir el presupuesto de egresos de la Federación.

Por otro lado, todo gobernado que se vea afectado por alguna resolución a cualesquiera otro acto ejecutado por la Contraloría Interna del Servicio de Administración Tributaria estará en posibilidad de tramitar un Juicio de Amparo, en el que deberá hacer valer en principio violaciones al artículo 90 de la Constitución, así como al artículo 60 de la Ley Federal de los Servidores Públicos, así como 37 fracción XII, 1º, 2º y 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Adicional a las violaciones antes aducidas aquellos a quienes afecten los actos de tal autoridad, tanto particulares, como servidores públicos, podrán

hacer valer violaciones a los artículos 14 y 16 constitucionales, ya que si se prueba la inconstitucionalidad de tal autoridad, como ha quedado demostrado en el cuerpo del presente trabajo, tal autoridad resulta incompetente razón por la cual todo acto de molestia que ejecute, resultará violatorio del primer párrafo del numeral 16 de la Carta Magna, además que si derivado de las atribuciones que en materias como las responsabilidades administrativas, inconformidades sobre licitaciones públicas, así como conciliaciones sobre contratos derivados de las mismas, que priva a los particulares o servidores públicos de algún bien o derecho, se contravendría el segundo párrafo del artículo 14 constitucional.

Finalmente la tramitación del amparo contra leyes que interpongan los gobernados en contra de la Contraloría Interna del Servicio de Administración Tributaria deberá sujetarse a la tramitación que en el tema que antecede se ha establecido.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ordenamiento jurídico fundamental y jerárquicamente superior, que en su artículo 90 establece las formas o modalidades que podrá revestir la Administración Pública Federal es clara al señalar como tales: la Administración Pública Centralizada y la Administración Pública Paraestatal, sin hacer mención alguna de la Administración Pública Federal Desconcentrada, por lo que el establecimiento de tales órganos rompe ya el sentido original que el Legislador Constituyente dio a dicho precepto constitucional, lo cual aunado al hecho de que si bien es cierto que dentro de la propia Carta Magna, se establece la facultad reglamentaria con que cuenta el Ejecutivo Federal, la cual deviene de la fracción I del artículo 89, el ejercicio de tal facultad no puede ir más allá de lo que el Legislador estableció en la Ley, pues el sentido fundamental y razón de ser de dicha facultad, consiste en reglamentar o dejar más en claro lo que la Ley establece, pero nunca se puede establecer una situación no contenida en la propia Ley, de donde se desprende que al establecerse la existencia del Servicio de Administración Tributaria en un primer plano y posteriormente la de una Contraloría Interna en el propio Servicio de Administración Tributaria en su calidad de órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, esta reglamentando una situación que supera el sentido del legislador primario, que estableció como formas de la Administración Pública Federal, la Administración Centralizada y la Paraestatal, pero nunca la Administración Desconcentrada, lo cual viene a constituir una clara violación a tal precepto constitucional, pues derivado del artículo 16 constitucional, toda autoridad esta obligada a aplicar de manera exacta la ley, situación de la que no se encuentra exento el Ejecutivo Federal, razón por la cual la violación antes referida se constituye de manera plena, toda vez que el Presidente de la República al hacer ejercicio de su facultad reglamentaria expidiendo el reglamento interior del Servicio de Administración Tributaria excedió sus facultades rompiendo así el principio de legalidad y exacta aplicación de la ley en sus actos.

SEGUNDA.- La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (Art. 60), junto con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Art. 37 fracción XII), establecen la existencia de Órganos de Control Interno en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, sin

que en tales cuerpos legales que vienen a ser leyes especiales, pues rigen las materias relativas al control, supervisión, auditoría y responsabilidades de los servidores públicos, se haga señalamiento alguno respecto a que en los órganos desconcentrados deban establecerse Contralorías Internas, por lo tanto si un reglamento establece tal circunstancia, es decir, prevé la existencia de un Órgano de Control Interno, como es el caso del Reglamento Interior del Servicio de Administración y Tributaria, e incluso le otorga facultades que están reservadas a los Órganos de Control Interno en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, se origina una inexacta aplicación de la Ley, lo que representa una flagrante violación a la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 de la Ley Fundamental, con lo cual se puede establecer que tal Órgano de Control Interno existente en el Servicio de Administración Tributaria es inconstitucional.

TERCERA.- La razón de ser de la Desconcentración Administrativa radica en delegar facultades a un órgano subordinado de aquél que cede tales facultades, teniendo por finalidad el acercar el servicio público a los gobernados, o en su defecto el lograr una eficiencia plena en el desempeño de la función pública, de donde se desprende que el órgano desconcentrado al ser subordinado de la Dependencia o Entidad Paraestatal que le dio origen, se encuentra sujeto a la supervisión y vigilancia del mismo, pues hay que considerar que las facultades que el órgano desconcentrado ejerce, pertenecen originariamente a quien se las ha delegado, razón por la cual el órgano delegador de facultades debe ser el primer interesado en que la función que el otro órgano (el desconcentrado) realice, se ajuste a derecho y sea efectuada bajo los principios de legalidad, eficacia, honradez, eficiencia e imparcialidad, por lo que, toca al Órgano de Control Interno en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la supervisión, vigilancia y auditoría del Servicio de Administración Tributaria, sin necesidad alguna de que dicho órgano desconcentrado tenga una Contraloría Interna dentro de su estructura, pues como ya se ha demostrado en el cuerpo del presente trabajo, tal circunstancia es una clara contravención a las leyes que rigen tales materias.

CUARTA.- Si ya se ha señalado que el Órgano de Control Interno en el Servicio de Administración Tributaria, contraviene en principio a la Constitución Federal, y en segundo término a diversas Leyes de carácter Federal, esto deriva en que tal autoridad es inexistente y por ende sus actuaciones y actos de molestia, así como las resoluciones que de ella deriven son inconstitucionales e inexistentes, pues deben seguir la suerte del acto que

les dio origen y el acto que da origen a la Contraloría Interna en el Servicio de Administración Tributaria es inconstitucional, por contravenir en principio al artículo 90 de la Carta Magna y, en un segundo plano por pretender otorgar facultades que las Leyes Federales no le confieren, pues están reservadas a otros entes de la Administración Pública Federal.

QUINTA.- Al haberse demostrado que la Contraloría Interna en el Servicio de Administración Tributaria es inconstitucional, como inconstitucionales sus actos, y más aun que tal autoridad es inexistente y por ende carente de facultades, resulta lógico que el amparo, como medio de defensa que tiene el gobernado contra actos de autoridad que violen garantías individuales, resulte procedente y se le conceda a quien lo solicite en contra de los actos de tal autoridad, quedando sólo a la práctica y a nuestro más alto Tribunal el establecimiento de tales circunstancias en la cotidianeidad ratificando con ello las aseveraciones aquí vertidas.

SEXTA.- Finalmente para evitar que en la practica se pueda caer en el supuesto de que los servidores públicos sancionados por la Contraloría Interna en el Servicio de Administración Tributaria puedan gozar de impunidad, derivada de la inconstitucionalidad de dicha autoridad, deben llevarse a cabo reformas tanto a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (artículo 37, fracción XII), como a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (artículo 60), en el sentido de establecerse en dichos cuerpo legales se prevea de manera expresa la existencia de Contralorías Internas en los Órganos Desconcentrados que forman parte de la Administración Pública Federal.

BIBIOGRAFÍA

1. Barragán, José, Antecedentes Históricos del Régimen Mexicano de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, México, 1997, pp. 205.
2. Bunster, Alvaro, Responsabilidad de los Servidores Públicos, el Apartado Relativo a la Responsabilidad Penal, Editorial Porrúa, México, 1996, pp. 143.
3. Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, 13° Edición, Editorial Porrúa, México, 2000, pp. 1085.
4. Burgoa Orihuela, Ignacio, El Juicio de Amparo, 37° Edición, Editorial Porrúa, México, 2000, pp. 1094.
5. Cortiñaz Pelaez, León, y otros, Introducción al Derecho Administrativo, 2° Edición, Editorial Porrúa, México, 1994, pp. 363.
6. Chávez, Castillo, Raúl, Juicio de Amparo, 2° Edición, Editorial Harla, México, 1999, pp. 378.
7. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 4° Edición, Editorial Porrúa, México, 2001, pp. 222.
8. Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, y Espinosa Lucero, Manuel, Elementos de Derecho Administrativo, 2° curso, Editorial Limusa, México, 1999, pp. 239.
9. Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, y Espinosa Lucero, Manuel, Compendio de Derecho Administrativo, Primer Curso, 4° Edición, Editorial Porrúa, México, 2000, pp. 405.
10. Fernández Fariña, Federico, Ponencia Octava, Responsabilidad Política, Revista Mexicana de Justicia, Número 3, Volumen V, Julio-Septiembre de 1987, pp. 197.

11. Fix Zamudio, Héctor, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Derecho Comparado, las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial Manuel Porrúa, México, 1997, pp. 180.
12. García de Entería, Eduardo y otro, Derecho Administrativo, Tomos I pp. 480, y II pp. 503, Editorial Civitas, Madrid España, 1996.
13. González Oropeza, Manuel, La Responsabilidad Política en el Derecho Constitucional Mexicano, Anuario Jurídico, Tomo XI, UNAM, México, 1984, pp. 493.
14. González Oropeza, Manuel, Bases Constitucionales de las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, año III, Número 10, Octubre-Diciembre. 1990.
15. González Pérez, Jesús, Derecho Procesal Administrativo, Tomos I, II y III, 5° Edición, Editorial Porrúa, México, 1998, pp. 1180.
16. Jiménez Huerta, Mariano, Derecho Penal Mexicano, Suplemento al Tomo V de la obra Delitos Cometidos por Servidores Públicos, Editorial Porrúa, México, 1998, pp. 97.
17. Ortiz Reyes, Gabriel, El Control y la Disciplina en la Administración Pública Federal, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1998, pp. 254.
18. Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, 33° Edición, Editorial Porrúa, México, 2000, pp. 653.
19. Tena Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México, 1808-1995, 22° Edición, Editorial Porrúa, México, 1999, pp. 1180.
20. Vázquez Alfaro, José Luis, El Control de la Administración Pública en México, UNAM, México, 1996, pp. 343.

LEGISLACIÓN

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, México, 2001.
2. Ley de Amparo, Editorial ISEF, México 2000.
3. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ediciones Delma, México 2001.
4. Ley del Servicio de Administración Tributaria.
5. Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.
6. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ediciones Delma, México 2001.
7. Código Fiscal de la Federación, Editorial ISEF, México 2001.
8. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Editorial ISEF, México 2000.
9. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, Ediciones Delma, México 2001.
10. Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, Ediciones Delma, México 2001.
11. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Ediciones Delma, México 2001.
12. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, Ediciones Delma, México 2001.