

20422
7



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS
PROFESIONALES ACATLÁN**

**TESINA PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**"El sistema de notificación y verificación del
Servicio de Administración Tributaria en
Naucalpan: en el marco del Programa Nacional
de Combate a la Corrupción y Fomento a la
Transparencia y el Desarrollo Administrativo."**

**ELABORÓ:
RICARDO CAUICH BARROSO**

1

DICIEMBRE DEL 2002

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

AGRADEZCO

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO

Por otorgarme la oportunidad de
ser parte de la Institución
académica mas importante de
este país

A LA ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ACATLÁN

Por el apoyo obtenido para mi
desarrollo profesional

A TODOS MIS PROFESORES

Por su constante comprensión, su
tenaz motivación e incansable
esfuerzo realizado para
trasmítirme sus ideas,
experiencias y conocimientos en
especial a Miguel y Ofelia

A MIS COMPAÑEROS

Por hacer de mi vida universitaria
una de las mejores épocas de mi
vida así como por su apoyo
incondicional en especial a mis
amigos Pepe, Javier, Juan
Gabriel, Toño y Hugo.

A MIS PADRES Y HERMANAS

Cualquier cosa que escriba para ustedes cinco se queda corta, por todo el apoyo recibido les dedico con todo mi corazón este esfuerzo, es solo para ustedes, gracias

A MYRNA Y SU FAMILIA

Por darme todo su amor en esta etapa de mi vida y brindarme su comprensión cuando más lo necesitaba

A MIS AMIGOS

Por que si soy lo soy es gran parte por ustedes, gracias; Alfredo, Rebeca, Jorge, Leonardo, Eduardo, Juan José, Cesar, Rodrigo, Alejandro, Cuauhtémoc y José Luis.

A LA UNIDAD DE DILIGENCIACIÓN DE NAUCALPAN

Por todas las facilidades obtenidas para la realización de este trabajo de investigación en especial para Oscar.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO 1: UN ACERCAMIENTO A LA FUNCIÓN DE VIGILANCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	
1.1. CONCEPTOS BÁSICOS	10
1.1.1. Definiendo al estado	10
1.1.2. Definiendo al gobierno	13
1.1.3. Definiendo a la administración pública	15
1.1.3.1. El acto administrativo	17
1.1.3.2. Contribuciones	19
1.2. EL PAPEL DE LA SECODAM COMO COORDINADOR DE LAS ACTIVIDADES EN CONTRA DE LA CORRUPCIÓN	21
1.2.1. Facultades de la Secodam	21
1.2.2. La Secodam y el combate a la corrupción	26
1.3. ORIGEN Y ESTRUCTURA DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (SAT)	32
1.3.1. El servicio de administración tributaria	32
1.3.2. Funciones de la administración local de recaudación	34
1.3.3. Sistema de notificación y su importancia	36
CAPÍTULO 2: EL SISTEMA DE NOTIFICACIÓN DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN NAUCALPAN: EN EL MARCO DEL PROGRAMA NACIONAL DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN Y FOMENTO A LA TRANSPARENCIA Y EL DESARROLLO ADMINISTRATIVO	
2.1. CONFORMACIÓN ESTRUCTURAL DEL PNCTDA	39
2.2. SISTEMA DE NOTIFICACIÓN Y VERIFICACIÓN	44
2.2.1. Notificación	44
2.2.2. Verificación	48

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

2.2.3. Antecedentes del sistema de notificación y verificación en la ALRN	51
2.2.4. La reforma al sistema de notificación y verificación en el SAT	53
CAPÍTULO 3: PROPUESTA PARA EL MEJORAMIENTO Y VINCULACIÓN DEL PNCTDA CON EL SISTEMA DE NOTIFICACIÓN Y VERIFICACIÓN DEL SAT	
3.1. EN RELACIÓN A LA PREVENCIÓN Y ABATIMIENTO DE LAS PRÁCTICAS DE CORRUPCIÓN	60
3.2. EN BUSCA DEL CONTROL Y DETECCIÓN DE LA CORRUPCIÓN	64
3.3. SANCIONES A CONSECUENCIA DE LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD	66
3.4. LA TRANSPARENCIA COMO ELEMENTO DE LEGITIMIDAD ADMINISTRATIVA	69
CONCLUSIONES	76
ANEXOS	84
BIBLIOGRAFIA	95

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INTRODUCCIÓN:

A lo largo de la historia es el Estado de derecho quien resuelve las controversias que afectan su existencia, dentro de un marco jurídico, en el que se concentran los valores esenciales de legalidad y justicia, por lo que el gobierno se ve obligado a que todos y cada uno de sus actos se rijan dentro de un marco de transparencia, dando credibilidad al mismo.

A partir de la transición que vivió el país el 2 de julio del 2000, el Ejecutivo Federal se ve en la necesidad de reforzar la transparencia y la corrupción al interior de sus actos, en este tenor el Gobierno crea el llamado Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (PNCTDA), con la finalidad de instituir una administración pública, efectiva, con calidad y honesta; previniendo y sancionando prácticas de corrupción.

Con esta iniciativa de referencia toda la Administración Pública Federal ha modificado de manera visible sus formas de operación con relación a la transparencia y prevención de la corrupción, en este sentido la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), no quedó exenta de estas reformas.

El Servicio de Administración Tributaria (SAT), como órgano desconcentrado de SHCP y con la responsabilidad de administrar el sistema fiscal del gobierno federal, contribuyendo de manera importante en la conformación del presupuesto federal, participa de estas reformas en sus procedimientos internos.

Una de las áreas críticas dentro del SAT es el área de diligenciación, encargada de la notificación y verificación a los contribuyentes de la omisión de las obligaciones fiscales, la cual en su operación representaba un gran foco de corrupción debido a la interacción entre los contribuyentes y las malas condiciones laborales que tenían los servidores públicos a los que se les encomendaba esta vital función, entre los problemas mas claros y visibles que presentaba el sistema de notificación y verificación podemos nombrar los siguientes:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- falta de un control efectivo que propiciara un correcto desempeño del personal técnico responsable de estas funciones.
- condiciones laborales desfavorables para los entonces llamados notificadores, verificadores, ejecutores,
- un esquema de pago por comisión, de acuerdo a un tabulador, con mayor importancia a los actos de ejecución que los actos de notificación y verificación.
- Poco profesionalismo al realizar los actos de verificación y notificación
- Los pagos del personal técnico eran desfasados con hasta tres meses posteriores a la fecha de actuación
- El esquema de supervisión era poco eficiente en términos de control y prevención
- niveles de productividad eran elevados pero poco fundamentados
- impugnaciones fácilmente hechas por los contribuyentes por errores en la forma

Hay que agregar que la comunicación entre los contribuyentes y las autoridades fiscales, ha aumentado en cantidad y complejidad, fundamentalmente por el incremento en el universo de sujetos obligados en materia impositiva y por la diversidad de las actividades económicas de los mismos, requiriendo que los actos de comprobación de datos manifestados por los contribuyentes, así como las notificaciones en el área de control de obligaciones y el subsistema de devoluciones y compensaciones, se realicen con calidad y eficiencia, a fin de disponer de los elementos que apoyen de manera óptima el desempeño de las funciones de recaudación y fiscalización.

En virtud de la urgente necesidad de incrementar los niveles de recaudación, que permitan captar los recursos que el Estado requiere para aplicar el gasto público, se hace imprescindible la creación de mecanismos de mayor control de actividades de suma importancia, tales como la supervisión de los actos administrativos en relación con la Verificación en materia de RFC, así como la notificación en el área de control de obligaciones y devoluciones y compensaciones

Derivado de esta necesidad y la reestructuración que se realizó en las Administraciones Locales de Recaudación con el fin de optimizar la función de Notificación-Verificación, se crearon las Unidades de Diligenciación dependientes de las áreas Sustantivas de la propia Local para la diligenciación de

las órdenes de trabajo de cada una de las áreas emisoras. Las Unidades con sede fuera de la Administración Local de Recaudación continuarán laborando toda la documentación de su circunscripción, únicamente especializando su labor a través de los Actuarios Fiscales y Abogados Tributarios.

Fomentando que las Administraciones Locales de Recaudación, en el ámbito nacional, uniformen los criterios para la diligenciación de los documentos a través de los Actuarios Fiscales y Abogados Tributarios, adscritos a las Unidades de Diligenciación sede o foráneas.

Buscando que el conocimiento de la función logre hacer más expedito y confiable el proceso de diligenciación. Por lo anterior, la función de supervisión de la verificación y notificación, es una actividad indispensable para la dirección y control de las actividades de diligenciación de los actos administrativos de la autoridad, cobrando especial importancia para la solventación oportuna de las posibles anomalías en las acciones que ejecutan los actuarios fiscales, en la comprobación de datos.

Por lo cual este estudio intenta dar a conocer la relación existente entre este sistema de notificación y verificación con las disposiciones de transparencia y prevención de corrupción, manejadas a nivel federal. Con la finalidad de revisar si la aplicación de éstas políticas en el marco del PNCTDA han ayudado a mejorar el funcionamiento del SAT, en específico de las Administración Local de Recaudación de Naucalpan.

La administración pública federal no se puede entender, si no es dentro del marco del gobierno, que a su vez debe entenderse dentro del Estado, por lo que en la primera parte del capítulo uno analizaremos de manera conceptual estas tres definiciones.

Por otro lado es importante ubicar dentro de la administración pública federal, a las dos instituciones que sirven de eje en la temática a investigar; por un lado la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, como ejecutora del PNCTDA y por otro lado el Servicio de Administración Tributaria como órgano desconcentrado de la SHCP y su sistema de notificación verificación, el cual vincularemos con el programa antes mencionado.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En el segundo capítulo se da a conocer de manera esquemática los objetivos generales de PNCTDA, para entender la vinculación con el sistema de notificación y verificación, del mismo modo se presenta una profunda descripción de lo que en manera práctica y legal significan tanto la notificación como la verificación, con la finalidad de entender estas actividades críticas dentro de la estructura del SAT, en este sentido se dan a conocer los cambios efectuados por esta dependencia de manera paralela a la conformación del PNCTDA, que tuvieron como finalidad hacer del SAT un órgano listo para responder a las crecientes demandas que la sociedad exige.

Para el capítulo tercero vincularemos las medidas que dentro del SAT, en particular dentro de la unidad de diligenciación de la Administración Local de Recaudación de Naucalpan, así como su relación con el PNCTDA.

El tercer capítulo sustentará o no la comprobación de nuestra hipótesis, es decir que el SAT ha tenido un avance significativo, de manera cuantitativa y cualitativa, en materia de un mejoramiento integral del sistema de notificación y verificación dentro de la Administración Local de Recaudación de Naucalpan, en función a los parámetros de la aplicación del PNCTDA, y los cambios realizados al interior del Servicio de Administración Tributaria.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO 1: UN ACERCAMIENTO A LA FUNCIÓN DE VIGILANCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1.1. CONCEPTOS BÁSICOS

El ser humano al vivir en sociedad cuenta con relaciones de diverso tipo, dentro de un territorio determinado, con características comunes, que en conjunto llamamos Estado. Han delegado a un conjunto de instituciones la regulación jurídica en el llamado gobierno, que a su vez para alcanzar sus fines se ha dividido, y en cuestión de ejecutar las acciones para llevarlas a cabo las ha concentrado en la administración pública federal, para iniciar este capítulo analizaremos algunos conceptos para ubicar nuestro estudio dentro del marco de la administración pública, así como los actos y políticas que ésta realiza.

También analizaremos a las dos instituciones públicas que son el eje del desarrollo de este trabajo de investigación: Servicio de Administración Tributaria (SAT), como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), al igual que su sistema de notificación y verificación dentro de la Administración Local de Recaudación de Naucalpan (ALR'N) y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), como ejecutor del El Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (PNCTDA) 2001-2006.

1.1.1. DEFINIENDO AL ESTADO

El Estado es un "Término de la ciencia política con el que se designa, de modo general, la organización política de un país. Su estudio es objeto de diversas ciencias, como el Derecho Constitucional, Derecho Público, y Ciencia Política, entre otras.

La palabra Estado en sí misma es multívoca y su empleo para designar la organización política tiene su origen en Maquiavelo, quien comienza su famosa obra *El Príncipe* con la frase "todos los estados, todos los dominios que han tenido y tiene imperio sobre los hombres han sido o son Repúblicas o principados." De aquí se infiere llanamente que el uso de la palabra es impreciso y sólo

hace referencia a dominios con imperio sobre los hombres, sin mencionar la forma concreta de este dominio, sea Monarquía, sea República, formas típicas del mismo. Con anterioridad a Maquiavelo se utilizaba el nombre de república como hizo Bodino. En Roma se utilizó el término *civitas* y después *imperium*. En Grecia *polis* el término empleado. En la época medieval era frecuente utilizar la voz dominio y en países anglosajones el término *land*, tierra, todavía vigente; la palabra alcanzó universal consagración debido al hecho mismo de no tener una significación precisa ni política ni jurídica y mostrarse, por consiguiente, susceptible de amparar diversos contenidos.

Precedentes del uso de la palabra Estado se hayan en la expresión latina *status republicae* y, en el orden civil, con la palabra *status*, que significa una determinada situación jurídica de la persona, libre o esclava, ciudadana o no, mayor de edad, o sometida a potestad.

En la Ciencia Política conviene precisar los sentidos en que se usa, dada su variedad. Pueden señalarse tres esenciales. En primer término, se emplea de modo general para la designación de toda unidad política organizada, cualquiera que sea su momento histórico y sus características. En segundo lugar, se emplea de modo más concreto para designar la forma de organización política surgida en el Occidente europeo después del Renacimiento, Estado moderno, y por último, se reserva el término Estado para designar el régimen, es decir, una organización que reúna ciertos requisitos no sólo de orden formal sino de orden espiritual.

La doctrina política distingue entre idea de Estado y concepto de Estado, dualidad que tiene interés en la teoría, pues el concepto se obtiene por vía experimental y nos muestra al Estado como la organización de pueblos determinados en porciones geográficas del globo; por el contrario, la idea de Estado o tipo ideal es un norte de la especulación política.

Hauriu estimaba que la definición del Estado resultará de las siguientes proposiciones:

- 1) El Estado es una cierta forma adoptada por una nación o, por lo menos, por las poblaciones que han arribado al estadio del parentesco espiritual nacional;
- 2) La forma del Estado reduce a una centralización política y jurídica; un gobierno central se superpone a la multiplicidad de los poderes nacionales y un solo derecho

llega a sustituir a la multiplicidad de las costumbres nacionales; hay, pues, unidad de Gobierno y unidad de Derecho;

- 3) la centralización se realiza por la doble acción del poder del Estado y de la idea de Estado.¹

Cuadro 1.1.: Corrientes teóricas del Estado

CORRIENTES TEÓRICAS	ELEMENTO NODAL	CARACTERÍSTICAS:
<i>Sociológicas</i>	<i>Con relación al poder originario de mando</i>	<i>Tiende a realizar el bien común del grupo, noción finalista cuya concreción histórica no puede determinarse de modo absoluto, pero cuyos elementos esenciales formales son el orden y la justicia</i>
<i>Jurídicas</i>	<i>Con relación a las normas jurídicas</i>	<i>La organización de esa unidad social la realiza a través de un orden jurídico unitario, cuya unidad resulta de un derecho fundamental, la constitución, que contiene el equilibrio y los principios de orden y cuya actuación está servida por un cuerpo de funcionarios.</i>
<i>Políticas</i>	<i>Con relación al estado político imperante</i>	<i>Basado en un grupo social estable, asentado en un territorio determinado, cuya unidad se funda en datos anteriores a la específica circulación, política</i>

* Elabora Ricardo Cauch Barroso

Duverger nos comenta que "el Estado es una agrupación humana, una comunidad que se distingue de las otras por diversos criterios: los lazos de solidaridad son particularmente intensos, la organización es particularmente potente. La diferencia entre Estado y las otras agrupaciones humanas es mas de grado que de naturaleza"²

¹ Cf., Martínez Silva Mario, *Diccionario de política y administración pública*. Colegio Nacional de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1980, pp. 533-538

² Amaro Guzmán Raymundo, *Introducción a la administración pública*. McGraw Hill. México 1986. p. 31

De acuerdo a Enrique Neri, en su obra *El saber del poder*, nos dice que el estado es el poder político de una nación, estructurado jurídicamente.

Por otro lado Omar Guerrero nos dice lo siguiente que el estado "desde el punto de vista político, la organización de la sociedad; esto es, que el Estado es desde el punto de vista, la organización de una sociedad incapaz de superar sus divisiones y conflictos. El Estado es entonces la organización política autónoma de una sociedad heterónoma"³

Podemos decir que el estado no se ve, se concibe como lo dijo Lefebvre y como dice Burdeau "existe cuando los individuos lo imaginan para explicar, justificar y utilizar el fenómeno del poder. En torno a esta idea sin duda viene a agruparse todo un aparato de servicios públicos, mecanismos administrativos y todo un personal de agentes y gobernantes. Este conjunto al que a veces se denomina institución estatal, tiene una verdadera consistencia concreta; pero no es en él donde reside la esencia del Estado."⁴

El Estado como hemos visto tiene una multiplicidad de definiciones, por lo que podemos englobar al mismo como una organización política de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídica con independencia, órganos de gobierno, que a través de una administración pública persigue fines mediante actividades concretas. Ese núcleo de individuos y órganos que se encargan de regular las relaciones entre los individuos, con cierto rango de superioridad lo llamamos gobierno, al cual definiremos en el siguiente apartado.

1.1.2. DEFINIENDO AL GOBIERNO

El gobierno es un grupo de individuos que cuentan con una determinada responsabilidad en el ejercicio del poder, hay del tipo soberano y el que no lo es. En cuanto al primero podemos decir que es "un grupo de individuos que comparten una responsabilidad determinada en el mantenimiento y adaptación de una comunidad nacional autónoma, en beneficio de la cual ejercen, prácticamente el monopolio del poder coactivo"⁵, con las siguientes características: grupo de individuos que ejercen la

³ Guerrero Omar, *La administración pública del Estado capitalista*, Ed. Fontorama, México, 1991, p.263

⁴ Bourdeau George, *Tratado de ciencia política*, Ed. Acatlan, p. 317

⁵ Martínez Silva Mario, Op. cit., tomo II, p. 61

autoridad de carácter legítimo, que protegen y dirigen a la comunidad por medio de la adopción y ejecución de decisiones.

Ellos son quienes formalizan la agenda pública y deciden en cuanto a la ejecución de las políticas públicas. Son la materialización tanto de los mecanismos de ejercicio del poder como de las decisiones que permiten organizar a la sociedad.

"El gobierno – que es algo del estado y para el Estado, pero no es el Estado – reconoce dos sentidos. En un sentido funcional, el gobierno son las funciones diferenciales y específicas del Estado, vale decir es el Estado en la realización específica de su actividad funcional. En un sentido estructural, el gobierno es la estructura institucional especializada, mediante la cual el Estado hace efectivas sus funciones específicas"⁶

Por lo que los aspectos normativos del gobierno aluden a cuestiones abstractas, como la justicia, la equidad y la igualdad, mediante las cuales el hombre va definiendo sus ideas sobre lo falso o lo verdadero, por lo que la teoría normativa es resultado de determinadas especulaciones sobre objetivos y actividades que encarnan los valores fundamentales y los fines de una comunidad. Por el contrario la teoría estructural, son los mecanismos e instrumentos propios del gobierno como ente de decisión.

En cuanto a las funciones fiscales, la justificación de que el gobierno sea el propietario de las riquezas del Estado, surge de la aportación que realizan los miembros del Estado, no en forma voluntaria sino de manera obligatoria, deriva del imperativo legal y es hecha efectiva a través del ejercicio de la facultad económica coactiva, en otras palabras el gobierno exigiendo por si mismo y en uso de su autoridad, el pago de las cantidades que el mismo ha establecido a sus miembros. Con la justificación: "el Estado necesita la riqueza precisamente para estar en la posibilidad de lograr los fines y ejercitar las atribuciones que se le han asignado"⁷

⁶ Linares Quintana Segundo, *Gobierno y Administración de la República Argentina*, Topografía Editora Argentina, Buenos Aires 1959, P.74

⁷ Ernesto Flores Zavala, *Elementos de finanzas públicas mexicanas*, ed. Porrúa, México, 1963, sexta edición, p.12



El gobierno tiene a su cargo la realización de ciertas tareas diversas que de acuerdo a la ideología imperante en tiempo y forma, varia; pero para su cumplimiento requiere bienes muebles e inmuebles, servicios y por su puesto dinero en efectivo.

Por lo que entendemos al gobierno por un lado al conjunto de autoridades que al tener poder de mando, integran con el territorio y con el pueblo al Estado y por otra parte al orden normativo de la conducta jurídica del pueblo. Siendo la parte integrante del gobierno que lleva a cabo las acciones que este realiza, en busca de lograr sus fines es la administración pública, la cual definiremos en el siguiente apartado.

1.1.3. DEFINIENDO A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El gobierno como lo mencionamos en el capítulo anterior lleva a cabo sus funciones a través de la llamada administración pública que al igual que los conceptos antes mencionados tiene muchos puntos de vista, así como un desarrollo teórico complejo.

Woodrow Wilson menciona que la "administración es la parte mas ostensible del gobierno: es el gobierno en acción; es el Ejecutivo operante, el mas visible aspecto del gobierno"⁸ es decir que la administración pública es la ejecución detallada y sistemática del derecho público.

Posteriormente Luther Gulik nos dice que "la administración Publica es aquella parte de la ciencia de la administración que tiene que ver con el gobierno y, por lo tanto se ocupa principalmente de la rama ejecutiva"⁹

Por lo que la administración pública se refiere al **que** (La sustancia, el conocimiento técnico de un campo) y el **como** (las técnicas a utilizar para alcanzar los fines). Y en nuestro país la administración pública se compone de la siguiente manera:

El poder ejecutivo federal esta representando por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien cuenta para ejercer con sus atribuciones y atender los asuntos de orden administrativo, con

⁸ Fernández Ruiz Jorge, *Derecho administrativo*, McGraw Hill, México 1997, p 18

⁹ Muñoz Amato Pedro, *Introducción a la administración pública*, FCE, México 1973, p. 18

una forma de organización la administración pública federal, normada en el artículo 90 constitucional "La administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales para la creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación"¹⁰

Cuadro 1.2.: La organización de la administración pública mexicana

	CARACTERÍSTICAS:	CLASIFICACIÓN:
<i>Administración Pública Centralizada</i>	<i>Órganos vinculados estrechamente con el objeto de programar, planear e instrumentar, las acciones necesarias para alcanzar los fines de la Administración Pública</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Presidencia de la República</i> • <i>Oficina de la Presidencia</i> • <i>Secretarías de Estado</i> • <i>Consejería jurídica del Ejecutivo Federal</i>
<i>Administración Pública Paraestatal</i>	<i>La Administración Pública Centralizada, transfiere a esta ciertas funciones con el fin de lograr un resultado mas eficiente y eficaz</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Organismos descentralizados</i> • <i>Empresas de participación social</i> • <i>Fideicomisos</i> • <i>Organismos desconcentrados</i>

Elaboro: Ricardo Cauch Barroso

Como hemos visto la administración pública es el gobierno en acción, es la encargada de tomar las decisiones que conllevan a lograr los fines del gobierno, por lo que debemos considerar las formalidades que deben tener los actos que la administración pública realiza por lo cual

¹⁰ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Porrúa, México, 1996, p. 74

analizaremos lo que es el acto administrativo en función del entendimiento pleno de la problemática que se enfoca la investigación a realizar.

1.1.3.1. EL ACTO ADMINISTRATIVO

La administración pública para llevar a cabo sus funciones tiene que cumplir con ciertos requerimientos legales, en relación con los individuos a los que gobierna, por lo cual entendemos que: "El acto administrativo, es la manifestación externa de voluntad de las autoridades, tendiente a crear consecuencias de derecho, es decir, son actos a través de los cuales se desenvuelve la actividad administrativa"¹¹

En efecto el acto administrativo requiere concretarse materialmente y externarse, en otras palabras la voluntad o deseo de la autoridad administrativa deberá salir del mero ambiente autoritario y dirigirse a la esfera jurídica de los particulares. Este no puede ser caprichoso y gratuito, sino que debe cumplir ciertos lineamientos o requisitos. Para lo cual exista la normatividad legal que regulan al acto administrativo como son:

Artículo 14 Constitucional: "A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan con las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho..."¹² De lo anterior surgen dos principios claves:

- 1) Principio de no retroactividad: El cual impide la aplicación de las leyes a situaciones acaecidas en el pasado o previas a la existencia en perjuicio de persona alguna.
- 2) Principio de respeto a las formas esenciales de procedimiento y garantía a la audiencia. El cual exige a la autoridad, seguir paso a paso los procedimientos otorgados en su favor por la propia ley, y por cuanto hace a la garantía de audiencia queda apuntado que la misma

¹¹ Servicio de Administración Tributaria, Secretariado Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera. *Marco jurídico de notificación y verificación*, México, 2001, p 1/5

¹² *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*. Op. cit., p.13

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

consagraba el derecho de los particulares de ser oídos de manera previa a la afectación de sus esferas jurídicas, sin embargo hay ciertas posturas que dicen que la garantía de audiencia no es aplicable en materia fiscal.

Artículo 16 Constitucional: En este artículo se establecen los elementos del acto administrativo, requisitos sin los cuales el acto administrativo puede ser considerado ilegal: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de un mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento"¹³

De aquí se desprenden los siguientes principios:

- Principio de escritura
- Principio de competencia
- Principio de fundamentación y motivación
- Principio de inviolabilidad domiciliaria

Un ordenamiento jurídico más, es el Código Fiscal de la Federación (CFF), del cual en su artículo 38 se desprenden los elementos que requieren los actos administrativos que fueron objeto de notificación y son:

- Escritura
- Competencia y autoridad emisora
- Firma
- Fundamentación y motivación
- Objeto o propósito
- Datos del destinatario
- Causa de responsabilidad solidaria

En cuanto a las verificaciones en materia de Registro Federal de Contribuyentes los elementos son:

- El señalamiento del objeto, sujeto y lugar que se verifica
- La existencia de una acta

¹³ *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*, Op. cit., p. 14

- La presencia de dos testigos

1.1.3.1.1. CONTRIBUCIONES

La materia de la relación entre el fisco y los contribuyentes es precisamente la contribución, la cual se define como: "El tributo, contribución o ingreso tributario, es el vínculo jurídico en virtud del cual el Estado, actuando como sujeto activo, exige a un particular, denominado sujeto pasivo o contribuyente, el cumplimiento de una prestación económica"¹⁴

Las contribuciones son un universo de varias especies dentro de las que encontramos las siguientes:

- Impuestos
- Derechos
- Contribuciones de mejora
- Aportaciones de seguridad social

De estos los **impuestos**, son la principal fuente de ingresos del Estado y se definen como: "Son las prestaciones en dinero o especie que fija la ley con carácter general y obligatorio, a cargo de los contribuyentes, para cubrir gastos públicos"¹⁵

Los **derechos** son el segundo ingreso más importante y se definen como: "Los derechos son contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la nación, así como por recibir los servicios que presta el estado en sus funciones de derecho público.

Las **contribuciones de mejora** son: las establecidas en ley a cargo de personas físicas y morales que se inicien de manera directa por obras públicas.

¹⁴ Servicio de Administración Tributaria, Op. cit., p. 1/35

¹⁵ Ibidem

Mientras que las **aportaciones de seguridad social** se definen como: las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en cumplimiento de obligaciones fijadas por ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por los servicios de seguridad social proporcionados por el estado¹⁶ Para llevar a efecto toda la contribución se requiere de:

- El sujeto activo: que en este caso el propio Fisco, quien interviene en la relación tributaria como ente legislador y fiscalizador
- Los sujetos pasivos que son los contribuyentes o deudores fiscales
- Los obligados solidarios o terceros relacionados con los contribuyentes

El hecho generador de las contribuciones: la norma fiscal tiene dos partes, la **hipótesis normativa** o descripción del supuesto tributario y la **consecuencia fiscal**, que generalmente se constituye en el pago del tributo respectivo o causación.

Este hecho generador lleva a otro tipo de elementos:

- Elementos objetivos: Que nos da el sentido de la contribución, en este caso la materia gravable de los tributos, incluyendo los términos de base gravable, tasa o tarifa que es el valor o magnitud del elemento objetivo al que deberá aplicarse tasa o tarifa para obtener el monto del tributo
- Elementos subjetivos: con los siguientes atributos: residencia, domicilio, estado civil y nacionalidad
- Elementos temporales: El hecho generador de los tributos debe estar dentro de un tiempo
- Elemento cuantitativo: que es la cantidad en unidades mínimo para la contribución

Los accesorios de las contribuciones son: los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución, y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del artículo 21 del CFF.

Por último de acuerdo al artículo 31, fracción IV de nuestra constitución que dice "Son obligaciones de los mexicanos.... IV. Contribuir para los gastos públicos de la Federación, como del Distrito

¹⁶ Op. cit., p.1/38

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Federal o del Estado o Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.* Se desprenden los siguientes principios:

- Principio de vinculación al gasto público: el cual señala que las cantidades obtenidas por concepto de contribuciones, deben ser destinadas para el bien común
- Principio de proporcionalidad: el cual involucra dos elementos, la capacidad económica y la magnitud de la contribución a cubrir, coloquialmente hablando paga mas quien más gana
- Principio de equidad. Es la propia igualdad ante la ley fiscal de los contribuyentes, es decir el mismo trato ante una situación igual
- Principio de legalidad: el trato igual a iguales y desigual a desiguales

1.2. SECRETARIA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO

1.2.1.- FACULTADES DE LA SECODAM:

En 1982 se plantea la necesidad de armonizar y fortalecer la función de control en el sector público. Para ello, fue presentado ante el Congreso de la Unión un conjunto de propuestas legislativas en las que se incluyó la iniciativa de Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, misma que al aprobarse y publicarse en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1982, dio origen a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; con el propósito de integrar en esta dependencia las funciones de control y evaluación global de la gestión pública anteriormente dispersas.

El 19 de enero de 1983, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el primer Reglamento Interior de esta Secretaría, el cual fue reformado por Decreto Presidencial publicado en el citado órgano oficial el día 30 de julio de 1985.

Con fecha 16 de enero de 1989 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, un nuevo Reglamento Interior para la dependencia, el cual abrogó al ordenamiento citado en el párrafo anterior.

Posteriormente, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de diciembre de 1994, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el propósito fundamental de que el Estado dispusiera de mejores instrumentos para llevar a cabo, a través de la Administración Pública Federal, sus tareas de gobierno con oportunidad y eficiencia, bajo un esquema de organización que evitara duplicación de funciones y precisara responsabilidades.

Dentro de este contexto se modificó el nombre de la dependencia —por la denominación de, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo— y se le dotó de nuevas atribuciones con el objeto de modernizar y controlar funciones administrativas fundamentales, en adición a las que le correspondían en materia de vigilancia y responsabilidades de los servidores públicos.

De esta forma, para la debida consecución del propósito apuntado, el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispuso que corresponde a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, entre otros, el despacho en el orden administrativo, de los asuntos siguientes: desarrollo administrativo integral en dependencias y entidades; normatividad en materia de adquisiciones, servicios, obra pública y bienes muebles; conducción de la política inmobiliaria federal, administración de los bienes inmuebles federales y normatividad para la conservación de dichos bienes.

Así, las atribuciones que tiene conferidas la Secretaría, le permiten diseñar lineamientos bajo un criterio de modernización administrativa para mejorar la prestación de los servicios públicos y la atención a la ciudadanía, así como fortalecer las funciones normativas que orientan el manejo transparente de los recursos del Estado, y la operación de los sistemas de control y vigilancia para prevenir conductas indebidas e imponer sanciones en los casos que así se amerite.

A fin de responder cabalmente a las nuevas responsabilidades que la ley otorgó a la Secretaría, el Ejecutivo Federal expidió el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo —D.O.F del 12 de abril de 1995—, el cual modifica la estructura orgánica de la dependencia y distribuye su competencia entre sus unidades administrativas, conforme a lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En otro orden de ideas, es conveniente destacar que en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se adoptó como línea de acción de las actividades del Ejecutivo Federal en materia de control, promover la probidad y rendición de cuentas como elemento esencial del proceso de reforma del Estado.

En este sentido, con base en el análisis permanente del marco jurídico regulador de la actuación de la Administración Pública Federal, se determinó la existencia de limitaciones legales que dificultaban el funcionamiento de los órganos internos de control de las dependencias y entidades, donde se reflejaba la oportunidad con que debía actuarse ante eventuales conductas que vulneraban los principios que rigen el quehacer público.

Por lo anterior, conforme a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, se produjeron las reformas a las Leyes Orgánica de la Administración Pública Federal, Federal de las Entidades Paraestatales y Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos —D.O.F del 24 de diciembre de 1996— para dotar a las contralorías internas de la autonomía que requiere la función de control y que se tradujeron en los aspectos fundamentales siguientes:¹⁷

- Facultar a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para designar y remover directamente a los contralores internos de las dependencias y entidades, y de la Procuraduría General de la República, y con ello reforzar el vínculo funcional de estos respecto del órgano rector, y así sustraerlo de la línea de mando del órgano fiscalizado.
- Conferir atribuciones directas a los órganos internos de control de las entidades paraestatales para iniciar el procedimiento administrativo a los servidores públicos de éstas, en los casos en que se presuma la necesidad de fincar responsabilidades en los términos de Ley, así como precisar las correspondientes a los órganos internos de control de las dependencias y de la Procuraduría General de la República, en este sentido.
- Dotar del carácter expreso de órganos de autoridad a las contralorías internas, con mención específica de su estructura básica, a partir de la atención de quejas y denuncias, la auditoría y la competencia integral en materia de responsabilidades.

¹⁷ Cf., *Manual de Operaciones de La Secretaría de contraloría y desarrollo administrativo*, www.secodam.gob.mx/ antecedentes



- Unificar la potestad sancionadora, en materia de responsabilidades a efecto de que los órganos internos de control al tiempo que fincan sanciones disciplinarias, sin distinción de la cuantía, impongan las sanciones económicas.

Estas reformas legales realizadas por iniciativa del C. Presidente de la República, dieron origen a la modificación del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo – DOF del 29 de septiembre de 1997 – la cual no es únicamente la expresión de la facultad reglamentaria del Ejecutivo de la Unión, sino de la enérgica voluntad de reestructurar el sistema de control interno de la Administración Pública Federal.

En efecto, con las reformas al Reglamento, se apoya e impulsa este propósito; se dota del andamiaje jurídico indispensable para que las atribuciones de las contralorías internas, como órganos de autoridad se ejerzan plenamente en el ámbito de competencia de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Con la actualización de este ordenamiento jurídico se busca dar respuesta a los reclamos de la sociedad para combatir la corrupción, a través de medidas de carácter inmediato y profundo que permitan hacer mas eficientes las líneas de control en el ámbito en que el desempeño de la función pública requiere ser fiscalizado con prontitud y con acciones correctivas que impidan la desviación de conductas que dañen la dignidad de la misión y deberes de los servidores públicos.

El reto de la SECODAM es el de contribuir a una mejora permanente de los servicios gubernamentales, transparentar el uso de los recursos, garantizar el cumplimiento puntual de los programas e instrumentar un proceso de rendición de cuentas más amplio y desagregado.

Para lograrlo, la Dependencia se organizó en cuatro áreas sustantivas, a las que se les encomiendan las siguientes funciones:

- La Subsecretaría de Atención Ciudadana y Contraloría Social, impulsa la participación activa y responsable de la ciudadanía en las tareas de control y vigilancia de la acción gubernamental y promueve nuevos vínculos y canales de comunicación entre la sociedad y el gobierno.

- La Subsecretaría de Normatividad, Control y Evaluación de la Gestión Pública promueve el establecimiento de un marco jurídico-administrativo dinámico, simplificado y moderno en el Gobierno Federal. asimismo diseña y aplica el sistema de control y evaluación gubernamental que se opera con el concurso de los Órganos de Control Interno de las dependencias, entidades y Procuraduría General de la República, de los delegados en las secretarías y los comisarios en las entidades. Es importante señalar, que los contralores internos y los responsables de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, son designados por el C. Titular de la Dependencia y que, las atribuciones que se les confieren, los faculta para sustanciar los procedimientos disciplinarios y aplicar las sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- La Unidad de Desarrollo Administrativo apoya los procesos de descentralización, simplificación administrativa, adecuación de estructuras, mejoramiento continuo de métodos y procedimientos, dignificación y desarrollo del servidor público y construcción de nuevos esquemas de medición del desempeño.
- La Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, se ocupa de las funciones de administración del patrimonio inmobiliario y de los avalúos y justipreciaciones del Gobierno Federal.

Por su parte, las funciones de apoyo las llevan a cabo las áreas de Asuntos Jurídicos, Contraloría Interna y Comunicación Social, así como la Oficialía Mayor que atiende los ámbitos de administración, informática, programación, presupuesto y organización.

Con tal división de responsabilidades y comprometida en la mejora continua de sus procesos de trabajo, la SECODAM, orienta sus actividades a cumplir con los preceptos que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y a alcanzar los objetivos específicos que le señalan, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.2.2.- LA SECODAM Y EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

El fenómeno de la corrupción es uno de los grandes problemas que México ha enfrentado a lo largo de su historia, debido a conductas irregulares de los servidores públicos y de los particulares. Este fenómeno es también producto, en gran medida, de un marco normativo extenso y complejo, con espacios de discrecionalidad y subjetividad importantes, que ha creado auténticas redes que detienen la creatividad y la productividad de las instituciones y las personas. Por otra parte, la corrupción ha sido el resultado de inercias y costumbres poco saludables en la operación cotidiana, que son factores que se han combinado de manera negativa y causan enormes daños al país.

Es difícil cuantificar el tamaño del problema, en México, se cuenta con algunos indicadores que son marco de referencia para dimensionarlo. En efecto, "el Banco Mundial estima que represento el 9.5% del PIB nacional en el año 2002"¹⁸.

Transparencia internacional maneja el llamado Índice de Corrupción y Buen Gobierno (ICBG), que mide la percepción de los jefes de familia en 38 servicios públicos, en los tres niveles de gobierno, de acuerdo a este indicador "se estimo cerca de 214 millones de actos de corrupción en el uso de servicios públicos durante 2001"¹⁹, donde los mas comunes fueron en cuestión de tránsito.

El Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), maneja un índice en relación a la actividad empresarial y su percepción, en encuestas de 3985 empresas en las 32 entidades federativas en el 2002, los dos casos mas concurrentes fueron:

- Captura del Estado. Pagos extraoficiales realizados por el sector privado a legisladores o políticos del ejecutivo con el fin de influir en la definición de las políticas, estas empresas gastan en promedio un 8.5% de sus ingresos en la Captura del Estado
- Corrupción burocrático-administrativa. Pagos extraoficiales de las empresas a funcionarios públicos con el fin de distorsionar la implantación prescrita de las leyes, políticas y regulaciones. Gastando un 5.1% de sus ingresos

¹⁸ www.banxico.org.mx/infofinanciera

¹⁹ www.transparency.de/documents/cpi/index.html

Este mismo estudio estima que 22% del gasto público se destina a contrataciones gubernamentales (aproximadamente \$228,000 millones de pesos). Del total de recursos públicos destinados a realizar contrataciones gubernamentales, 30% se destina a la corrupción (aproximadamente \$68,400 millones de pesos):

- 44% corresponde a servicios contratados
- 25% se destina a obras
- 31% a la compra de bienes

Se estima que los actos de corrupción le cuestan a México 30 mil millones de dólares anuales (no sólo en compras y obras públicas), lo que representa el 9.5% del PIB y el 15% de los impuestos anuales recaudados.

Cuadro 1.3: Índice de corrupción y buen gobierno

Índice	VARIABLES CALIFICADAS	Costo de la Corrupción	Estados Mejor Calificados	Estado Peor Calificados
Transparencia Mexicana (Índice de Corrupción y Buen Gobierno)	38 Servicios públicos en toda la República Mexicana	<ul style="list-style-type: none"> ○ En promedio, hogares mexicanos pagan \$109 50 pesos en mordidas ○ Más de \$23,400 millones de pesos anuales se pagan de mordidas por servicio público a los hogares. ○ Los hogares que reportan "mordidas" destinan el 6.9 por ciento de su ingreso a mordidas ○ Para los hogares con ingresos de hasta un salario mínimo, este impuesto regresivo llega a representar el 13.9 de su ingreso. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Colima (3.0) ○ Baja California Sur (3.9) ○ Aguascalientes (4.5) ○ Coahuila (5.0) ○ Chihuahua (5.0) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Distrito Federal (22.6) ○ Estado de México (17.0) ○ Guerrero (13.4) ○ Puebla (12.1) ○ Jalisco (11.6)

Realiza: transparencia internacional

*Según Transparencia Internacional, en una escala del 1 al 10, México obtiene un 3.3 de calificación. En una lista de 90 países, ocupa el sitio 59, con lo que se coloca en el pelotón de los países más

corruptos. El "Índice de opacidad" elaborado por la Consultora Internacional Price Waterhouse es tan alto en el país que apenas dentro de 25 años tendremos mayor transparencia."²⁰

A mayor abundamiento, en el seno de las dependencias y entidades no se contaba al final del 2000 con información clara sobre las áreas proclives a la corrupción y se observaba una clara resistencia a reconocer y comentar conductas irregulares producto, en gran parte, de la ausencia de un entorno de confianza que facilitara la participación de los servidores públicos y de la propia sociedad para advertir y denunciar conductas irregulares.

Asimismo, los mecanismos e instancias de control no se orientaron a prevenir y detectar específicamente prácticas de corrupción sino a verificar el cumplimiento de la normatividad; privilegiándose la vigilancia formal y el enfoque correctivo, lo que ha ocasionado pérdidas importantes de recursos por: Recurrencia de observaciones y Sanciones impugnadas ante los tribunales por servidores públicos por presuntas responsabilidades no debidamente sustentadas.

En materia de transparencia, es esencial destacar la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental entró en vigor el 12 de junio de 2002, la cual tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal. Publicando cualquier registro que documente el ejercicio de las facultades o la actividad de los sujetos obligados y sus servidores públicos, tal es el caso de los siguientes:

- ✓ Su estructura orgánica;
- ✓ Las facultades de cada unidad administrativa;
- ✓ El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento
- ✓ La remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación,
- ✓ la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información;

²⁰ Ibidem

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- ✓ Las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos;
- ✓ Los servicios que ofrecen; Los trámites, requisitos y formatos.
- ✓ La información sobre el presupuesto asignado.
- ✓ Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados
- ✓ Las contrataciones que se hayan celebrado
 - a. Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados
 - b. El monto;
 - c. El nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato, y
 - d. Los plazos de cumplimiento de los contratos;

Los documentos podrán estar en cualquier medio, sea escrito, impreso, sonoro, visual, electrónico, informático u holográfico; los sujetos obligados a estas disposiciones son:

- El Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República;
- El Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos;
- El Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal;
- Los órganos constitucionales autónomos;(El Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Banco de México, las universidades, etc.)
- Los tribunales administrativos federales, y Cualquier otro órgano federal.

El organismo encargado de regular los aspectos de transparencia es el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, que es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades; siendo sus objetivos:

- Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos;

- Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados;
- Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados;
- Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados;
- Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, y
- Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho.

La información que tiene el carácter de reservada cuando su difusión:

- a) Comprometa la seguridad nacional;
- b) Comprometa la seguridad pública;
- c) Comprometa la defensa nacional;
- d) Menoscabe la conducción de negociaciones internacionales;
- e) Menoscabe la conducción de las relaciones internacionales;
- f) Dañe la estabilidad financiera del país;
- g) Dañe la estabilidad económica del país;
- h) Dañe la estabilidad monetaria del país;
- i) Ponga en riesgo la vida de cualquier persona;
- j) Ponga en riesgo la seguridad de cualquier persona;
- k) Ponga en riesgo la salud de cualquier persona;
- l) Cause serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes;
- m) Cause serio perjuicio a las actividades de prevención de los delitos;
- n) Cause serio perjuicio a las actividades de persecución de los delitos;
- o) Cause serio perjuicio a la impartición de la justicia;
- p) Cause serio perjuicio a la recaudación de las contribuciones;
- q) Cause serio perjuicio a las operaciones de control migratorio;
- r) Cause serio perjuicio a las estrategias procesales en procesos judiciales que no hayan causado estado, y
- s) Cause serio perjuicio a las estrategias procesales en procesos administrativos mientras las resoluciones no hayan causado estado.

Dentro de la estructura orgánica de la SECODAM, la Subsecretaría de Normatividad y Control de la Gestión Pública es la encargada de llevar a cabo el control de corrupción a nivel federal en específico la Unidad de Seguimiento y Evaluación de la Gestión Pública, a continuación se describen los objetivos de esta Subsecretaría.

Siendo su objetivo asegurar que las normas y lineamientos que la Secretaría emita para regular el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control, evaluación y fiscalización de la Administración Pública Federal así como de la Procuraduría General de la República, se apliquen dentro de un marco de estricta legalidad; y propiciar una mayor eficiencia y honestidad en el ejercicio y manejo de los fondos públicos asignados a las dependencias y entidades, para que éstos se lleven conforme a las estrategias y los criterios establecidos por el Ejecutivo Federal en materia de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal.

Establecer un marco jurídico administrativo dinámico, simplificado y moderno en el Gobierno Federal, en las materias de adquisiciones, servicios, obras públicas y servicios relacionados con las mismas, almacenes y desincorporación de bienes muebles.

En relación a este serio problema de magnitudes muy extensas el Gobierno Federal, ha puesto en marcha, con responsabilidad directa de la SECODAM, un programa nacional en busca del mejoramiento de la administración en relación a la corrupción, el llamado Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo 2001-2006 (PNCTDA), es a partir de este punto el motor primordial de la investigación al vincularlo con el sistema de notificación- verificación, puesto en marcha coincidentemente en el SAT.

En abril del 2003 entra una modificación del la Secodam, por lo que en el anexo 5 se nombra una explicación del cambio de nombre y facultades que tuvo esta dependencia.

1.3. ORIGEN Y ESTRUCTURA DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (SAT)

1.3.1. EL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

El Servicio de Administración Tributaria es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el carácter de autoridad fiscal y con las facultades y atribuciones ejecutivas señaladas por ley.

Es el 1° de julio de 1997 cuando entra en vigor la ley del Servicio de Administración Tributaria, la cual es publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha del 15 de diciembre de 1995. El SAT nace como respuesta a demandas y necesidades que surgen de la propia dinámica económico - social del país, enmarcada en la tendencia mundial orientada a modernizar y fortalecer las administraciones tributarias, como herramienta para que la actividad de recaudación de impuestos se realice de manera eficaz y eficiente, ante todo, en un marco de justicia y equidad contributiva. De esta manera, al contar con una organización especializada conformada con personal calificado, se podrá responder con agilidad, capacidad y oportunidad a las actuales circunstancias del país.

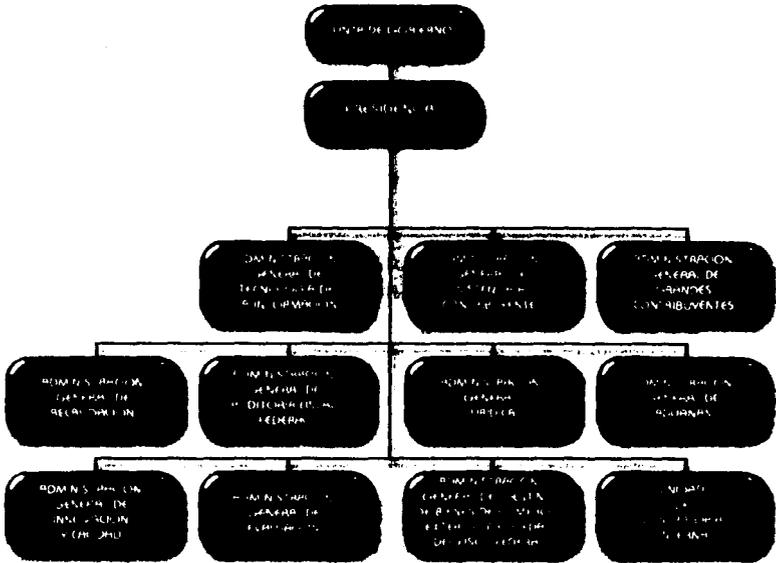
Esta medida es de vital importancia porque permitirá disponer de los recursos necesarios para ejecutar los programas propuestos por el gobierno federal, para impulsar el desarrollo nacional. El SAT tiene por objeto la realización de una actividad estratégica del Estado, ésta consiste en la determinación, liquidación y recaudación de impuestos, contribuciones de mejora, derechos, productos, aprovechamientos federales y de sus accesorios para el financiamiento del gasto público.

Otro punto fundamental para lograr el objeto del SAT es el de contar con personal cada vez mejor capacitado, lo que dará como resultado una mayor calidad en los servicios que se prestan al público y, sobre todo, una atención más eficiente a los contribuyentes.

En la consecución de estos objetivos deberá observar y asegurar la aplicación correcta, eficaz, equitativa y oportuna 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

derivadas de la misma legislación. El SAT cuenta para el correcto funcionamiento de sus actividades con las unidades administrativas referidas en el cuadro 1.3:

Cuadro 1.4: Organigrama del SAT



Fuente: www.sat.org.mx

Cabe mencionar que dentro del organigrama arriba mencionado, falta la integración de la Administración General de Evaluación, unidad encargada de la lucha contra la corrupción al interior del SAT, de la cuál hablaremos a fondo posteriormente.

El SAT está integrado por una Junta de Gobierno que constituye su órgano principal de dirección, por las Unidades Administrativas que lo conforman y por un Presidente que será nombrado y removido por el Presidente de la República. El Presidente del SAT será el enlace entre el SAT y las

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

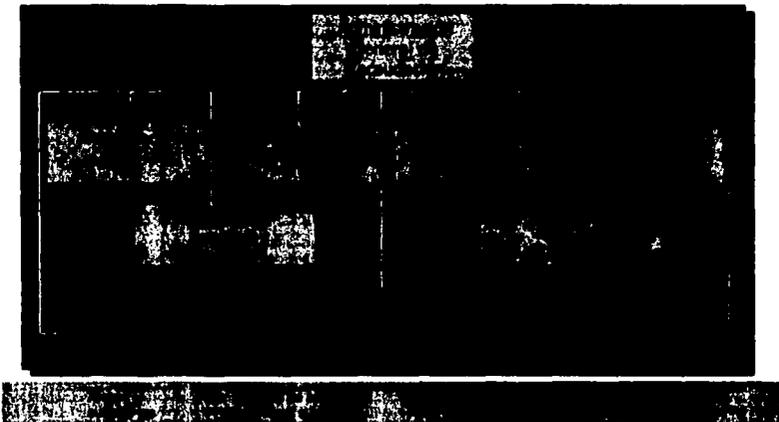
demás entidades gubernamentales a nivel federal, estatal y municipal y de los sectores social y privado, en las funciones encomendadas al propio Servicio de Administración Tributaria.

Por su parte, la Junta de Gobierno del SAT está configurada por el titular de la Secretaría de Hacienda que funge como presidente, así como dos representantes de la propia dependencia, el presidente del SAT y dos funcionarios del mismo organismo. Entre sus principales atribuciones está la de establecer medidas de política fiscal y aduanera necesarias para la formulación y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales.

El patrimonio del SAT se conforma con los recursos financieros y materiales, así como con los ingresos que actualmente tiene asignados la Subsecretaría de Ingresos.

1.3.2. FUNCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL DE RECAUDACIÓN

Las administraciones locales de recaudación provienen de la Administración General de Recaudación cuya estructura se muestra en el siguiente organigrama:



Elaboro: Ricardo Cauich Barroso

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cuadro 1.5: Áreas de la AGR

ADMINISTRACIÓN GENERAL DE RECAUDACIÓN	
ÁREAS SUSTANTIVAS <i>(Razón de ser)</i>	ÁREAS ADJETIVAS <i>(de apoyo)</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Área central de planeación • Área central de contabilidad del ingreso • Área central de operación recaudatoria • Área central de cobranza 	<ul style="list-style-type: none"> • Área central de normatividad • Área central de sistemas • Área central de información y análisis • Área central de supervisión • Área central de servicios administrativos

Las Administraciones Locales de Recaudación (ALR'S) son las unidades básicas con las que cuenta el SAT, para el funcionamiento de sus planes y programas, se encuentran distribuidas por todo el territorio, con una jurisdicción específica a cada una, dependientes del la Administración General de Recaudación.

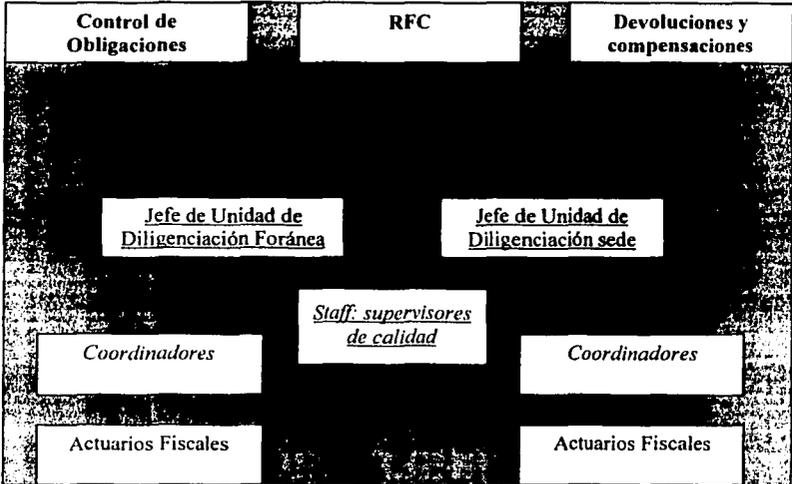
Las ALR'S cuentan con el siguiente modelo de áreas fundamentales:

- Área de Registro Federal de Contribuyentes (RFC) y control de obligaciones
- Área de contabilidad
- Área de devoluciones y compensaciones
- Área de control de créditos
- Área de cobro coactivo

Las ALR'S tienen la misión de recaudar las contribuciones federales, impulsando el cumplimiento responsable de las obligaciones fiscales asegurando la participación de todos los contribuyentes con óptimos niveles de eficiencia en el proceso. Para lo cual cuentan con la llamada Unidad de Diligenciación (UD), para cumplir con los objetivos del sistema de notificación y verificación, así como del sistema de cobranza. La ALR de Naucalpan tiene como Unidad de Diligenciación Sede

Tlalnepantla y cuenta además con cuatro Unidades de diligenciación Foráneas (Naucalpan, Cuautitlán, Ecatepec y Nezahualcoyotl).

Cuadro 1.6: Estructura de la unidad de diligenciación de Naucalpan:



La visión es constituirse como una administración recaudatoria moderna con reconocimiento entre la sociedad y en el ámbito internacional, basado en la obtención de un nivel óptimo de recaudación y en la aplicación transparente y efectiva de los procedimientos legales, técnicos y administrativos.

Busca impulsar el cumplimiento responsable de las obligaciones fiscales, así como incrementar la eficiencia de la Administración General de Recaudación

1.3.3.- SISTEMA DE NOTIFICACIÓN Y VERIFICACIÓN Y SU IMPORTANCIA

El Servicio de Administración Tributaria, como órgano desconcentrado de SHCP, con la responsabilidad de administrar el sistema fiscal del gobierno federal, contribuyendo de manera

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

importante en la conformación del presupuesto federal, realiza reformas en sus procedimientos internos.

Una de las áreas críticas dentro del S.A.T. es el área de diligenciación, encargada a grandes rasgos de la notificación y verificación a los contribuyentes de la omisión de las obligaciones fiscales, que tienen con el fisco.

La comunicación entre los contribuyentes y las autoridades fiscales, ha aumentado en cantidad y complejidad, fundamentalmente por el incremento en el universo de sujetos obligados en materia impositiva y por la diversidad de las actividades económicas de los mismos, requiriendo que las actividades de comprobación de datos manifestados por los contribuyentes, así como las actividades de notificación en el área de control de obligaciones y el subsistema de devoluciones y compensaciones, se realicen con más calidad y eficiencia, a fin de disponer de los elementos que apoyen de manera óptima el desempeño de las funciones de recaudación y fiscalización.

En virtud de la urgente necesidad de incrementar los niveles de recaudación, que permitan captar los recursos que el Estado requiere para aplicar el gasto público, se hace imprescindible la creación de mecanismos de mayor control de actividades de suma importancia, tales como la supervisión de los actos administrativos en relación con la Verificación en materia de RFC, así como la notificación en el área de control de obligaciones y devoluciones y compensaciones

Derivado de esta necesidad y la reestructuración que se realizó en las Administraciones Locales de Recaudación con el fin de optimizar la función de Notificación-Verificación, dentro del llamado Sistema de Notificación y Verificación se crearon las Unidades de Diligenciación dependientes de las áreas Sustantivas de la propia Local para la diligenciación de las órdenes de trabajo de cada una de las áreas emisoras. Las Unidades con sede fuera de la Administración Local de Recaudación continuarán laborando toda la documentación de su circunscripción, únicamente especializando su labor a través de los Actuarios Fiscales y Abogados Tributarios.

Se requiere que las Administraciones Locales de Recaudación, en el ámbito nacional, uniformen los criterios para la diligenciación de los documentos a través de los Actuarios Fiscales y Abogados Tributarios, adscritos a las Unidades de Diligenciación sede o foráneas. Buscando que el conocimiento de la función logre hacer más expedito y confiable el proceso de diligenciación, a través de manuales de operación, claros y dirigidos a resultados.

Por lo anterior, la función de supervisión de la verificación y notificación, es una actividad indispensable para la dirección y control de las actividades de diligenciación de los actos administrativos de la autoridad, cobrando especial importancia para la solventación oportuna de las posibles anomalías en las acciones que ejecutan los actuarios fiscales, en la comprobación de datos.

Con relación a esto último es necesario tomar en cuenta, que de acuerdo a la legislación mexicana, los temas referentes a evitar la corrupción dentro de la Administración Pública, la dependencia encargada de marcar los procedimientos de prevención, implementación y sanción es la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), por lo cual es necesario dentro de esta investigación retomar aspectos fundamentales en las funciones de esta secretaría, para comprender los cambios reales dentro del sistema de notificación y verificación, desarrollado por el SAT y la vinculación existente con El Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001- 2006.

En el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 la mejora del gobierno, la profesionalización de los servidores públicos, la honestidad y transparencia de la gestión pública deben incluir, desde la simplificación de normas, procedimientos y estructuras y el desarrollo del personal, hasta el castigo sin distinción de las desviaciones y la información clara y oportuna a la Nación.

El Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001- 2006, busca organizar los esfuerzos gubernamentales para prevenir y sancionar la corrupción en las instituciones públicas, mejorar su eficacia, eficiencia, y honestidad, hacer obligatoria la rendición de cuentas y propiciar la participación activa de la población.

CAPÍTULO 2: EL SISTEMA DE NOTIFICACIÓN DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN NAUCALPAN: EN EL MARCO DEL PROGRAMA NACIONAL DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN Y FOMENTO A LA TRANSPARENCIA Y EL DESARROLLO ADMINISTRATIVO

En este capítulo haremos un análisis de las condiciones que imperan en el sistema de notificación y verificación dentro de la Administración Local de Recaudación de Naucalpan, con base a los conceptos teóricos referidos en el capítulo anterior que dan base al entendimiento de la importancia de este sistema dentro de las políticas públicas desarrolladas por la SHCP, en relación al sistema fiscal.

Por otro lado es importante recalcar que el objetivo de este estudio es identificar, las condiciones del sistema de notificación verificación en el marco del PNCTDA, por lo que en la primera parte de este capítulo revisaremos a fondo las características fundamentales de este programa para lograr una correcta vinculación entre ambos pilares de la investigación, alcanzando así la comparación entre lo realizado por la Administración Local de Recaudación de Naucalpan

2.1 CONFORMACIÓN ESTRUCTURAL DEL PNCTDA

Para iniciar el grueso del análisis del PNCTDA es necesario recalcar que para la elaboración de éste, el Gobierno Federal, tomó en cuenta en gran modo la participación ciudadana a través del consejo de transición que funcionó desde julio a septiembre del 2000, dando como resultado una política pública clara, acorde con el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, en donde estas son definidas de la siguiente forma: "conjunto de concepciones, criterios, principios, estrategias y líneas fundamentales de acción a partir de las cuales, la comunidad organizada como Gobierno, decide hacer frente a desafíos y problemas que se consideran de naturaleza pública."²¹ De esta participación se deriva el cuadro 2.1:

²¹ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006*, México, 2001, p.12.



Cuadro 2.1: Proceso de participación ciudadana

Proceso de Participación Ciudadana	
Estrategia	Alcance
Encuesta por correo directo	153,367 encuestas
Encuesta Internet	43,230 encuestas
Reuniones de Opinión Ciudadana	549 Foros
	13,552 Ponencias
Reuniones Temáticas	517 Reuniones
	8,789 Personas
Sesiones de Planeación	75 Sesiones
	1,275 Personas

Fuente: PND 2001-2006

De esta participación las propuestas más representativas se condensan en el cuadro 2.2.

Cuadro 2.2: Propuestas derivadas de la consulta de participación ciudadana

TEMA	PROPUESTAS
CORRUPCIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Educación y adquisición de valores • Mecanismos efectivos de registro, investigación, atención y quejas ciudadanas • Administración mas transparente • Institucionalizar un marco de ética a los servidores públicos • Aplicación de la política de cero tolerancia
CALIDAD EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer confianza en los servidores públicos • Difundir servicios, indicadores y actuación de los programas del Gobierno • Eliminar duplicidad de funciones • Adecuar modelos de calidad de servicio público en otros países
PARTICIPACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Incluir en todos los ámbitos la participación ciudadana

CIUDADANA	<ul style="list-style-type: none"> ● <i>Crear estructuras abiertas para la participación</i> ● <i>Alianzas sociales y mayor participación de las ONG'S</i>
TRANSPARENCIA	<ul style="list-style-type: none"> ● <i>Que la información es y debe ser para todos</i> ● <i>Relación del concepto de transparencia con el financiamiento de las instituciones públicas</i> ● <i>Implementar el conocimiento de la opinión de la sociedad en los logros del Gobierno</i>

El nuevo gobierno tiene la visión de que la sociedad tenga confianza y credibilidad en la Administración Pública Federal, mientras que con este programa la misión es abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y el desempeño de las instituciones y de los servidores públicos de la APF.

El programa cuenta con cinco objetivos estratégicos fundamentales que son:

- Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública.
- Controlar y detectar prácticas de corrupción.
- Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad.
- Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad.
- Administrar con pertinencia y calidad el patrimonio inmobiliario federal.

Con base en la visión y misión podemos esquematizar las líneas de estratégicas y de acción así como los proyectos para conseguir estos fines, de la siguiente forma:

1. PREVENIR Y ABATIR PRÁCTICAS DE CORRUPCIÓN E IMPUNIDAD, E IMPULSAR LA MEJORA DE LA CALIDAD EN LA GESTIÓN PÚBLICA

1.1. *Establecer el marco jurídico, institucional y operativo que permita la debida actuación de la Secretaría*

1.1.1. Comisión Intersecretarial para la Transparencia y Combate a la Corrupción

1.1.2. Reforma del marco jurídico relativo a las atribuciones y competencias de la Secretaría

1.2. *Mejora de los procesos y servicios públicos en la APF*

- 1.2.1. Mejora regulación interna de la APF
- 1.2.2. Investigación de mejores prácticas anticorrupción
- 1.2.3. Fortalecimiento de sistemas de control interno en la APF
- 1.2.4. Nuevo enfoque de los órganos internos de control
- 1.3. *Desarrollar los Recursos Humanos de la APF*
 - 1.3.1. Estudio de sueldos y salarios de las áreas críticas de la APF
 - 1.3.2. Formación y capacitación de los servidores públicos
 - 1.3.3. Servicio profesional de carrera en la Administración Pública Federal
 - 1.3.4. Inducción y adopción voluntaria del Código de ética de los servidores públicos
- 2. CONTROLAR Y DETECTAR PRÁCTICAS DE CORRUPCIÓN
 - 2.1. *Implantar controles en la APF*
 - 2.1.1. Inventario de áreas críticas en la APF
 - 2.1.2. Programas operativos para la transparencia y combate a la corrupción en áreas críticas de la APF
 - 2.1.3. Asesoría para diseño y fortalecimiento de los sistemas de control en áreas críticas
 - 2.2. *Investigar e integrar información básica sobre la actuación de las instituciones para fundamentar acciones que mejoren su desempeño*
 - 2.2.1. Auditoría, control, seguimiento y evaluación de la gestión pública
 - 2.2.2. Sistema de Información Directiva
- 3. SANCIONAR LAS PRÁCTICAS DE CORRUPCIÓN E IMPUNIDAD
 - 3.1. *Aplicar las sanciones que corresponda a conductas indebidas*
 - 3.1.1. Usuario Simulado
 - 3.1.2. Detección y sanción de casos de corrupción
- 4. DAR TRANSPARENCIA A LA GESTIÓN PÚBLICA Y LOGRAR LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD
 - 4.1. *Dar calidad y transparencia a la gestión pública*
 - 4.1.1. Ley para el Acceso a la Información Gubernamental
 - 4.1.2. Facilitación y recepción de quejas, denuncias e inconformidades
 - 4.1.3. Identificación de Estándares de Atención Ciudadana
 - 4.1.4. Uso de la tecnología para la transparencia en el Gobierno
 - 4.1.5. Coordinación con estados y municipios

- 4.1.6. Contraloría Social
- 4.1.7. Información pública sobre la operación y desempeño de las instituciones y los servidores públicos
- 4.1.8. Medición del impacto en el combate a la corrupción e impunidad
- 4.1.9. Administración eficiente y transparente de los recursos humanos, materiales y financieros de la Secodam para coadyuvar a un buen gobierno
- 4.2. *Generar acuerdos con la sociedad*
 - 4.2.1. Acuerdos de Colaboración y Pactos Sectoriales de Transparencia y Combate a la Corrupción
 - 4.2.2. Relaciones institucionales de Vinculación para la Transparencia
- 4.3. *Nueva cultura social de combate a la corrupción*
 - 4.3.1. Incorporación de los temas de combate a la corrupción y a la impunidad y de ética pública en el sistema educativo nacional
 - 4.3.2. Consejo Nacional de Transparencia y Contra la Corrupción
 - 4.3.3. Campaña de posicionamiento del Gobierno Federal en el combate a la corrupción
- 5. ADMINISTRAR CON PERTINENCIA Y CALIDAD EL PATRIMONIO INMOBILIARIO FEDERAL
 - 5.1. *Administrar con pertinencia y calidad los bienes inmuebles de la APF*
 - 5.1.1. Administración del Patrimonio Inmobiliario Federal
 - 5.1.2. Avalúo y justipreciación de inmuebles federales

Hay que dejar en claro que no todas las líneas de acción aquí referidas serán tema de estudio, con referencia a nuestro trabajo de investigación, a continuación. expondremos, una descripción de lo que es el sistema de notificación, verificación, y sus recientes modificaciones, con la finalidad de vincularlo con el PNCTDA.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.2 SISTEMA DE NOTIFICACIÓN Y VERIFICACIÓN:

Al iniciar el desarrollo del sistema de notificación y verificación expondremos la definición de estos dos conceptos, que nos darán una idea casi completa de la importancia de este sistema para la Administración Pública Federal.

2.2.1.-NOTIFICACIÓN:

La relación jurídico tributaria esta formada por los contribuyentes y las autoridades fiscales. Cada sujeto de esta relación tiene un derecho o una facultad otorgada por ley, que le permite comunicarse en esta relación.

El artículo 18 del código fiscal, establece además ciertos requisitos adicionales dentro de este derecho de petición como lo son entre otros: la firma, la clave del registro Federal de Contribuyentes, domicilio fiscal, la autoridad ante la que se dirige

La forma de comunicarse con los contribuyentes de parte de las autoridades es la notificación cuya definición es la siguiente:

"El medio legal procesal por el que se da a conocer a los contribuyentes, los responsables solidarios o terceros con ellos relacionados el contenido de un acto administrativo de carácter fiscal."²² Con base al artículo 134 del código Fiscal de la Federación, denotamos los tipos de notificaciones reconocidos en materia fiscal, de donde se desprenden:

1.- Notificación personal: Es la que mayor certeza produce en el sujeto notificado, ya que se practica directamente con el sujeto.

En este tipo de notificación se requiere que en el documento se asiente:

- La fecha en que fue realizada
- La persona que atendió la misma y su identificación

²² Servicio de Administración Tributaria, Op .cit ., p. 2/32

- El lugar donde se practicó
- La firma de quien recibió el documento a notificar

Sin embargo, no todos los documentos originados de un acto administrativo pueden ser objeto de este tipo de notificaciones, solamente los siguientes:

- Citatorios
- Requerimientos
- Solicitud o informes de documentos
- Actos administrativos que puedan ser recurridos

Los citatorios surgen a partir de que el sujeto de la notificación no se encuentre, teniendo por finalidad, la espera de dicho sujeto al día hábil siguiente, o bien su comparecencia ante la propia autoridad. Los tribunales exigen ciertos datos sin llegar al extremo del acto administrativo, como son:

- El nombre, denominación o razón social del destinatario del acto, sin que sea necesario el nombre del representante legal en su caso
- El domicilio de dicho destinatario
- La hora y día en que se practica
- El nombre e identificación de la persona que atiende el citatorio, así como el carácter en el que comparece
- La hora, fecha y lugar en el que se requiere la presencia del destinatario
- La firma de quien atiende el citatorio

Los requerimientos, solicitudes de informes y documentos, traen aparejada una solicitud de la autoridad, siendo un requerimiento aquel que es del tipo forzoso, aun que en la practica ambos se manejan como sinónimos. Estos documentos requieren contar con los requisitos del acto administrativo, además de señalar con precisión los documentos e informes que se solicitaban, así como el plazo y el lugar de presentación de los mismos.

Los actos administrativos que podían ser recurridos: El recurso de revocación y el juicio de nulidad ante el tribunal federal de justicia fiscal y administrativa son medios de impugnación opcionales, de

aquí la necesidad de conocer las causales de procedencia de dichos medios de impugnación, estos se pueden resumir como todos aquellos actos que puedan implicar un agravio del tipo fiscal

2.- Notificaciones por correo certificado con acuse de recibido, busca la misma seguridad que las notificaciones personales, por ello los mismos documentos que son notificados de manera personal, pueden ser notificados de esta manera. También se busca dar a conocer al interesado el acto administrativo, existe un documento especial que contiene el acuse de recibido por parte de él y es entregado a las autoridades fiscales para su control

3.- Notificaciones por correo ordinario, El cual tiene por objeto los documentos diversos a los señalados para las notificaciones personales, sin tanta importancia como esta última

4.- Notificaciones por telegrama, en donde se señala que el uso de este tipo de notificación es mínimo, puesto que difícilmente el acto administrativo notificado puede cumplir con el requisito de la firma autógrafa

5.- Notificaciones por estrados, que solo proceden en los siguientes casos:

- La persona a notificar desaparezca, después de iniciadas las facultades de comprobación
- La persona a notificar se oponga a la diligencia de notificación
- El sujeto a notificar cometa los delitos relacionados con los avisos del registro Federal de Contribuyentes
- Y en los demás casos especiales que fije la ley fiscal

El procedimiento de los estrados es el siguiente, se colocara el acto a notificar en un lugar abierto al público en general dentro de las oficinas del fisco durante cinco días hábiles consecutivos, esta situación se asentará en el expediente que la autoridad tenga abierto a nombre del contribuyente

6.- Notificaciones por edictos, las cuales se constituyen por publicaciones que deben efectuarse tanto en el Diario Oficial de la Federación como en uno de los periódicos de mayor circulación en la Republica Mexicana. Las mismas deben de ser realizadas durante los tres días hábiles

consecutivos, y contendrán un resumen y, en la medida de lo posible los requisitos del acto administrativo

7.- Notificaciones por instructivo, consiste en colocar en un lugar visible el documento dentro del lugar donde debe realizarse y practicarse la notificación, teniendo que circunstanciar esta situación. Los efectos de las notificaciones se dan al momento en que resultan válidas y eficaces en términos legales.

Las limitantes o requisitos en materia de tiempo y espacio, deben de cumplir las notificaciones, así encontramos que las mismas deben practicarse en primer termino en horas y días hábiles (las horas hábiles son las comprendidas de las 7:30 a las 18:00 horas, y los días hábiles eran definidos por el artículo 12 del Código Fiscal, el mismo que nos señala como inhábiles los sábados, domingos, días festivos y aquellos periodos de vacaciones generales de las autoridades fiscales determinen las autoridades fiscales en términos de la miscelánea fiscal). En materia de comercio exterior no existe esta limitante.

Las autoridades fiscales pueden habilitar días y horas, siempre y cuando se tratara de visitas domiciliarias, procedimiento administrativo de ejecución, embargos precautorios, notificaciones, y siempre y cuando el sujeto de estas diligencias tuviera actividades en horas y días inhábiles. Siendo los lugares en los que se pueden practicar las notificaciones:

- El lugar donde se encuentre el interesado
- Las oficinas de las autoridades fiscales o sus estrados
- En el domicilio fiscal señalado por el contribuyente en términos del artículo 10 del CFF
- En el domicilio de los vecinos
- En el domicilio de cualquiera de los liquidadores
- En el lugar visible de la entrada de los domicilios de los particulares
- El domicilio para oír y recibir notificaciones
- En el buzón del domicilio de los particulares
- En el Diario Oficial de la Federación y en uno de los periódicos de mayor circulación en la Republica.

El momento en que las notificaciones son consideradas como plenas o eficaces, es decir, el momento en que surten sus efectos es, por regla general al día hábil siguiente al que fueron hechas las notificaciones por estrados al sexto día de ser colocadas y en el caso de las notificaciones por edictos al último día de la última publicación.

El día en que surten efecto las notificaciones no debe computarse en los plazos y términos que señale el propio acto administrativo notificado.

2.2.2.- VERIFICACIÓN:

La relación jurídico-tributaria se compone de un sujeto activo denominado fisco y otro pasivo denominado contribuyente. Los contribuyentes como deudores fiscales, por ley, tienen el derecho y obligación de autodeterminar sus obligaciones en este ámbito. El ente activo, en su carácter de acreedor, tiene que vigilar el correcto y cabal cumplimiento de estos deberes y obligaciones. Para esta función el Fisco cuenta con ciertas facultades tanto de apoyo como operativas

Las facultades de apoyo: se desarrollan dentro de la administración y se agrupan como a continuación se agrupa:

- Facultades de complementación legal: las cuales consisten en el diseño y aplicación de instrumentos que faciliten el cumplimiento de las leyes fiscales
- Facultades de registro y padrones: Para un correcto desenvolvimiento del Fisco, es necesario que éste tenga identificados a los contribuyentes, de aquí la necesidad de la existencia de una base de datos que cumpla con este fin.
- Facultades estadísticas: Las cuales se traducen en cifras, la realidad tributaria de nuestro país, para en su caso modificar o sostener la política fiscal.

Las facultades operativas: tienen como nota característica la participación de los particulares y se enumeran así:



- **Facultad recaudadora:** consiste en el derecho y obligación de recibir los pagos tributarios de los contribuyentes.
- **Facultad de cobranza:** es una facultad actividad, que permite el hacer exigibles y efectivos los adeudos a favor del Fisco, aún en contra de la voluntad de los particulares.
- **Facultad de verificación:** es el conjunto de acciones y procedimientos otorgados por la ley a la autoridad fiscal, que tienen como finalidad el inspeccionar y concretar el correcto cumplimiento de las obligaciones tributarias a cargo de los contribuyentes, los obligados solidarios y los terceros con ellos relacionados.

Los objetivos de la verificación son: la identificación de los contribuyentes y la verificación del correcto cumplimiento de las obligaciones fiscales. El primero relacionado con la presentación de documentos exigibles por ley; el segundo, con la veracidad de datos contenidos en dichos documentos.

Los sujetos que intervienen en las verificaciones a cargo de las autoridades recaudadoras son:

- a) Los sujetos pasivos, analizados a la luz del Registro Federal de Contribuyentes, son aquellos que estén obligados a la presentación de declaraciones o expedir comprobantes fiscales.
- b) Los sujetos activos, en este caso, las autoridades fiscales, fundamentan su competencia en esta materia en el artículo 21 inciso b del reglamento interior del Servicio de Administración Tributaria, de donde se obtiene el siguiente listado:
 - Verificaciones relacionadas con el Registro Federal de Contribuyentes, tales como inscripciones, informes, avisos, cambios de domicilio, etc.
 - Verificaciones relacionadas con el puntual, correcto y cierto cumplimiento de la presentación de declaraciones.
 - Verificaciones relacionadas con las devoluciones y compensaciones
 - Verificaciones relacionadas con la destrucción y donación de mercancías, previa autorización de la autoridad competente.

Los procedimientos de verificación con los que cuenta la autoridad son:

- 1) Determinación estimativa

- 2) Embargo precautorio
- 3) Imposición de multas

Mientras que los procedimientos de verificación que se consideran como sustanciales de acuerdo al artículo 42 de CFF son:

- Rectificación de errores aritméticos
- Revisión de gabinete
- Visitas domiciliarias
- Revisión de dictámenes
- Visitas de verificación
- Avalúos
- Obtención de datos de terceros
- Formular denuncias o querellas en los casos de delitos fiscales

De lo anterior, a la autoridad fiscal se le tienen permitidos por ley los siguientes procedimientos sustanciales:

- a) Procedimientos de rectificación: en donde destaca el error aritmético, el cual da lugar a la corrección del cálculo efectuado en las declaraciones, y en caso de determinarse contribuciones omitidas.
- b) Visitas de verificación: que tienen por objeto los siguientes supuestos:
 - Presentación de avisos y solicitudes al RFC
 - Comprobar la legal propiedad y posesión de las mercancías de los contribuyentes
 - La correcta utilización de los marbetes y precintos de los envases o recipientes de las bebidas alcohólicas.

Desarrollo o procedimiento de las visitas domiciliarias: La visita domiciliaria puede ser practicada en cualquier lugar en que se enajenen o arrienden bienes o se presten servicios al público en general, y puede ser practicada con cualquier persona.

Para poder llevar a cabo esta facultad es necesaria la existencia de una orden de verificación. Al iniciarse esta facultad, las personas que la van a practicar deberán identificarse ante el visitado, por

su parte este último designará a dos testigos, y en caso de negativa podrán ser nombrados por las autoridades.

De toda visita domiciliaria se levantará un acta en la que quedan asentados los hechos anteriores, así como las omisiones detectadas por las autoridades. Esta acta deberá ser firmada por las personas que en ella participaron y en caso de negativa se asentará esta circunstancia sin que dicha acta se afecte de manera alguna.

En los casos en que se detecte que el contribuyente estando obligado a inscribirse en el RFC no lo hubiere hecho, la autoridad le solicitará en términos de cinco días la documentación necesaria para su inscripción, la cual efectuara de oficio, independientemente de las penas o sanciones aplicables al incumplimiento

Existen dos supuestos de verificación en los que no se consideran iniciadas las facultades de comprobación:

- En primer termino, encontramos las relativas a las declaraciones, en virtud de la cual la autoridad puede solicitar dentro del plazo de tres meses a partir de la presentación de la declaración, los documentos e informes necesarios para aclarar los datos asentados en dichas actas, requerimiento que el contribuyente deberá cumplir en un termino de quince días.
- Y en segundo lugar, las relativas a la preparación de actos de fiscalización, en virtud de la cual la autoridad puede solicitar los documentos, informes y datos necesarios para preparar precisamente sus facultades de comprobación sustancial.

2.2.3. ANTECEDENTES DEL SISTEMA DE NOTIFICACIÓN Y VERIFICACIÓN EN LA ALRN

Dentro del Servicio de Administración Tributaria, el sistema de notificación y verificación, contaba con un gran número de irregularidades y falta de un control efectivo que propiciara un correcto desempeño del personal técnico responsable de estas funciones.

Había una serie de condiciones laborales desfavorables para los entonces llamados notificadores, verificadores, ejecutores, ellos tenían un esquema de pago por comisión, de acuerdo a un tabulador, que daba importancia a los actos de ejecución por el nivel de valor dentro de este tabulador, restando importancia a los actos de notificación y verificación. Los cuales eran por su poco valor y remuneración económica olvidados o trabajados de manera poco profesional.

Los pagos del personal técnico a cargo de esta labor fundamental, eran desfasados con hasta tres meses posteriores a la fecha de actuación, lo que propiciaba en muchos casos el manejo con poca probidad de las funciones, fomentando la corrupción entre este personal.

El esquema de supervisión era meramente un fantasma inexistente, en términos reales no existía habiendo de esta forma escaso control sobre la actuación del personal, con lo que los niveles de productividad eran elevados pero poco fundamentados en relación, a las impugnaciones fácilmente hechas por los contribuyentes por errores en la forma de los mismos, ya que lo importante era presentar la mayor cantidad posible de actuaciones, sin importar la calidad y respaldos para evitar estas impugnaciones.

Por otro lado, el incremento del universo de contribuyentes implica un aumento en la gestión de trámites de inscripción o presentación de avisos al RFC, en relación con el cambio de domicilio o situación fiscal, motivo por el cual el actual esquema de verificación se ha visto rebasado tanto para su control como para el ejercicio oportuno de las acciones correspondientes, en caso de detectar inconsistencias en la comprobación de los datos proporcionados por los contribuyentes.

Del mismo modo la notificación de los documentos del área de control de obligaciones, como del subsistema de devoluciones y compensaciones, cuenta con la misma importancia que el RFC, por su función de recaudación directa por los incumplimientos del contribuyente.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.2.4. LA REFORMA AL SISTEMA DE NOTIFICACIÓN Y VERIFICACIÓN EN EL SAT.

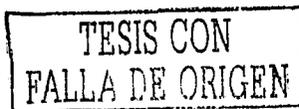
Lo anterior, hizo imprescindible el rediseño de los procesos actuales, que permitiera contar con un adecuado procedimiento de registro de contribuyentes que abata los índices de no localización, apoyando con información confiable a las funciones de recaudación y fiscalización que demandan las diferentes Unidades Administrativas del SAT.

Así como un control estricto de las inconsistencias de los contribuyentes en cuestiones de recaudación, que hagan justas y equitativas toda la base de contribuyentes, es decir, todos los que tienen obligaciones las realicen en los términos que la ley marca, y así promover dentro de los contribuyentes un sentimiento de confianza en el sistema de contribuciones mexicano

Esta reestructuración que se realizó en las Administraciones Locales de Recaudación con el fin de optimizar la función de Notificación-Verificación, se crearon las Unidades de Diligenciación dependientes de las Áreas Sustantivas de la propia Local para la diligenciación de las ordenes de trabajo de cada una de las áreas emisoras. Las Unidades con sede fuera de la Administración Local de Recaudación continuarán laborando toda la documentación de su circunscripción, únicamente especializando su labor a través de los Actuarios Fiscales y Abogados Tributarios.

Debido a lo anterior, la Administración General de Recaudación desarrolló nuevas políticas y procedimientos para efectuar la diligenciación respecto de los documentos de gestión que emiten las Administraciones Locales de Recaudación por parte de las Unidades de Diligenciación, a fin de proporcionar herramientas que sirvan de apoyo a los niveles operativos locales, en el desarrollo de esta importante función.

La aplicación de estas políticas permite que las Administraciones Locales de Recaudación, en el ámbito nacional, uniformen los criterios para la diligenciación de los documentos a través de las nuevas figuras de Actuarios Fiscales (notificación y verificación) y Abogados Tributarios (ejecución), adscritos a las Unidades de Diligenciación sede o foráneas.



Asimismo y dada la difusión que se solicita se efectúe de las presentes a las áreas operativas, se permite que el conocimiento de la función logre hacer más expedito y confiable el proceso de diligenciación.

Por otro lado, con el fin de optimizar la función de diligenciación se ha implementado un nuevo esquema en donde se reestructuraron en las Administraciones Locales de Recaudación las áreas involucradas en la función, creándose la figura de los Supervisores de Campo que se encargarán de efectuar la revisión tanto de gabinete como de campo de las actividades inherentes a dicha función, mismos que dependen del Subadministrador de Registro y Control.

Dicha supervisión permite conocer el comportamiento de la operación cotidiana de Notificación-Verificación de los actos administrativos que las autoridades emiten respecto de los Subsistemas de Control de Obligaciones y de Devoluciones y Compensaciones, así como el de RFC.

Y el Homogeneizar las actividades a supervisar en las Unidades de Diligenciación que permitan distinguir en las áreas involucradas el comportamiento en la operación de la función de diligenciación para detectar en forma oportuna las posibles desviaciones a las disposiciones vigentes para la diligenciación de los documentos de gestión provenientes de los subsistemas de control de obligaciones, compensaciones y devoluciones, con el fin de analizar y elaborar las correcciones necesarias que permitan mantener adecuadamente la operación.

Con la finalidad de mantener actualizados de manera permanente los procedimientos que se establecen actualmente, es fundamental la colaboración de cada una de las áreas involucradas en la función para que remitan comentarios en retroalimentación del personal operativo con la finalidad de hacer aun más profesional la aplicación de las mismas.

Dentro de las nuevas disposiciones está el nuevo sistema de supervisión, por lo que es necesario homogeneizar las actividades a supervisar en las Unidades de Diligenciación que permitan distinguir en las áreas involucradas el comportamiento en la operación de esta función para detectar en forma oportuna las posibles desviaciones a las disposiciones vigentes para la diligenciación de los documentos de gestión provenientes de los subsistemas del Registro Federal de Contribuyentes, el

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

control de obligaciones, compensaciones y devoluciones, con el fin de analizar y elaborar las correcciones necesarias que permitan mantener adecuadamente la operación, con lo que se busca en términos generales:

1. Detectar las posibles desviaciones o inconsistencias en la ejecución de los procedimientos establecidos y en la aplicación de la normatividad, a través de los resultados de la operación.
2. Garantizar la adecuada y oportuna actuación de los documentos de gestión.
3. Homogeneizar las actividades a supervisar en las Unidades de Diligenciación.
4. Analizar la información y solicitar se efectúen las actividades necesarias para la solventación de las irregularidades detectadas.

Por lo que se agregan el anexo uno y dos en donde se refieren las políticas generales del sistema de notificación y verificación, así como las de la supervisión, también se agrega un tercer anexo donde se enumeran los documentos a diligenciar, tanto de RFC, control de obligaciones y el subsistema de devoluciones y compensaciones.

Una vez detallado las características tanto del sistema de notificación y verificación, así como la estructura del PNCTDA, también estudiado el proceso de reformas efectuadas al interior de la Unidad de Diligenciación de Naucalpan, podemos dar paso, a la vinculación entre los dos ejes de nuestra investigación, lo cual nos llevara a asentar los avances que la unidad ha tenido en relación a la transparencia y combate a la corrupción, desde la aplicación de este programa, lo cual estudiaremos a detalle en el siguiente capítulo.

CAPITULO 3: PROPUESTA PARA EL MEJORAMIENTO Y VINCULACIÓN DEL PNCTDA CON EL SISTEMA DE NOTIFICACIÓN Y VERIFICACIÓN DEL SAT

En el capítulo anterior realizamos una esquematización de los ejes primordiales por los que se mueve y desarrolla el PNCTDA, del mismo modo se realizó un estudio específico de las condiciones del sistema de notificación y verificación que se desarrolla dentro del SAT en Naucalpan.

Para finalizar este trabajo de investigación, analizaremos la vinculación de estos dos temas, con relación a los ejes planteados dentro del PNCTDA, sin tomar en cuenta el quinto eje del mismo, así como hacer aportaciones propositivas con referencia del sistema de notificación y verificación para llevar de una manera más eficiente y eficaz el desarrollo del PNCTDA.

Es importante mencionar que los cambios del SAT fueron resultado directo de foros de opinión, a partir del año 2000, donde se realizaron, encuestas directas en los domicilios del contribuyente, así como en las administraciones locales de asistencia al contribuyente, entrevistas via Internet, en virtud de conocer lo que los contribuyentes requerían de la institución, de dónde se diagnosticó lo siguiente.

Cuadro 3.1: Diagnóstico de participación ciudadana

RUBRO:	DIAGNOSTICO:
1) Acción fiscalizadora en impuestos internos	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Deficiente cobertura de calidad en el padrón de contribuyentes ✓ Procesos de incumplimiento no terminados ✓ Falta de capacidad para exigir el cumplimiento ✓ Problemas de registro, por imprecisiones y datos incompletos
2) Procesos de auditoría inadecuados	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Mala cobertura de la Administración Gral. de Auditoría Fiscal de la Federación ✓ Número insuficiente de auditorías ✓ Corrupción por parte de los auditores fiscales ✓ La forma y la mala calidad de las auditorías llevan a incidencia
3) Las auditorías son muy heterogéneas	<ul style="list-style-type: none"> ✓ No se alcanza la sensación de resgo, ya que el 50% de las auditorías se pierden en los tribunales
4) Economía informal	<ul style="list-style-type: none"> ✓ El contrabando de este tipo de mercancía es muy grande ✓ No hay legislación eficiente para combatirla
5) Corrupción en diferentes áreas	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Por una mala capacitación de los servidores fiscales ✓ Deficiente coordinación entre las diferentes áreas ✓ Problemas de fondo en funciones básicas ✓ Problemas de fondo en funciones directivas ✓ Problemas con los sistemas y procedimientos

6) Problemas de Información	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Falta de cultura de servicio ✓ Poco arraigo de transparencia ✓ Falta de normatividad unificada
-----------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

De aquí se obtuvieron los siguientes objetivos y líneas estrategias de acción, tomadas con base a los datos del plan estratégico 2002 del Servicio de Administración Tributaria:

Cuadro 3.2: Objetivos y líneas estratégicas del SAT

Objetivos Estratégicos	➤ Líneas Estratégicas por Objetivo
<u>Aumentar la eficacia recaudatoria</u>	
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Coordinar y orientar las acciones de las áreas del SAT para incrementar la eficacia recaudatoria. ➤ Redefinir la presencia geográfica y nivel de las Administraciones del SAT. ➤ Facilitar y propiciar el cumplimiento voluntario. 	
<u>Lograr conciencia de riesgo ante el incumplimiento.</u>	
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Establecer vigilancia especial a contribuyentes con indicios de evasión. ➤ Fortalecer la fiscalización dirigida a omisos y renuentes. ➤ Acción penal contra evasores y difusión amplia. ➤ Difundir pública y periódicamente los resultados de combate a la evasión. ➤ Diseñar programas por rama de actividad específica. ➤ Realizar auditorias específicas a IVA y IEPS. ➤ Diseñar programas específicos de fiscalización a grandes retenedores con énfasis en el sector público. ➤ Enfatizar la fiscalización de personas físicas con altos ingresos. ➤ Vigilar los ingresos de los contribuyentes con información del Sistema Financiero. ➤ Coordinar acciones con las Administraciones Fiscales del extranjero. ➤ Fiscalizar coordinadamente pagos al extranjero. ➤ Interactuar con áreas jurídicas para emitir procedimientos y resoluciones apegadas a derecho 	
<u>Reducir el contrabando y la economía informal.</u>	
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Aprovechar la tecnología para mejorar la supervisión y operación aduanera. ➤ Incrementar acciones penales en contra de los contrabandistas. ➤ Intensificar la coordinación con otras dependencias públicas para evitar la introducción y venta de mercancías ilegales. ➤ Fortalecer la supervisión y sanción a los agentes aduanales. ➤ Coordinar acciones con las Administraciones Aduaneras de otros países. ➤ Establecer alianzas estratégicas con los sectores afectados por la competencia desleal. ➤ Diseñar programas integrales preventivos y correctivos a los tanguis (intermediarios, productores y proveedores) para evitar la economía informal. ➤ Evitar que el destino de las mercancías propiedad del Fisco Federal afecte a la economía formal. 	

<ul style="list-style-type: none"> ➤ Vigilar que los procedimientos y sanciones administrativas no contengan vicios formales y de procedimiento
<p><u>Contar con un padrón completo y confiable.</u></p>
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Analizar y diseñar una base de datos que contenga la totalidad de los padrones. ➤ Integrar la totalidad de los padrones del SAT. ➤ Depurar el padrón actual. ➤ Crear el sistema de ubicación geográfica de contribuyentes. ➤ Incorporar al padrón de recaudación a los omisos de la economía informal. ➤ Estimar el universo de contribuyentes fuera del padrón. ➤ Realizar operativos de campo para integrar contribuyentes. ➤ Conformar el censo de contribuyentes asalariados y de trabajadores del campo
<p><u>Establecer un control de obligaciones universal, oportuno y exhaustivo.</u></p>
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Vigilar el Cumplimiento de Obligaciones Fiscales. ➤ Controlar el cumplimiento de obligaciones, derechos y aprovechamientos periódicos. ➤ Ampliar el uso del Internet en la operación de los sistemas de recaudación. ➤ Realizar notificaciones por medios electrónicos. ➤ Marcar a los incumplidos en el padrón que corresponda, a fin de suspender los beneficios vinculados. ➤ Coordinar la vigilancia de obligaciones con las áreas de Auditoría y Jurídica
<p><u>Mejorar la eficiencia de la Administración Tributaria.</u></p>
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Fomentar la cultura de hacer más con menos, creando una conciencia de costo. ➤ Promover una coordinación y supervisión eficientes entre las Administraciones Generales y Locales que garanticen su funcionamiento integral. ➤ Efectuar revisión de procesos sustantivos internos, simplificación y eliminación de trámites. ➤ Revisar y adecuar las estructuras orgánicas internas de la Administración Tributaria. ➤ Reasignar personal y recursos hacia áreas redituables. ➤ Mejorar y optimizar los espacios e instalaciones del SAT. ➤ Desarrollar esquemas de remuneración con base a resultados. ➤ Transformar el esquema de estímulos para premiar la eficiencia y la calidad. ➤ Establecer y continuar operando programas permanentes de destino de mercancías de comercio exterior. ➤ Establecer programas permanentes para el desalojo de bienes puestos a disposición de la Administración General de Destino de Bienes de Comercio Exterior Propiedad del Fisco Federal. ➤ Lograr una normalidad homogénea dentro del marco de la Ley
<p><u>Contar con una nueva cultura organizacional que impulse los valores de honestidad, calidad,</u></p>

transparencia y vocación de servicio, apegada a la ley y con personal altamente calificado.

- Promover la formación de personal dentro de los valores de honestidad, calidad, transparencia, vocación de servicio y apego a la Ley.
- Promover una cultura de transparencia
- Implementar la cultura de Planeación Estratégica.
- Rediseñar y llevar a la práctica el Servicio Fiscal de Carrera.
- Promover esquemas de capacitación eficientes.
- Formar servidores públicos de mando con habilidades gerenciales y técnicas.
- Establecer mecanismos para garantizar la confiabilidad institucional.
- Establecer mecanismos de inteligencia para detectar conductas de corrupción.
- Establecer mecanismos de sanción a la corrupción, mediante la remoción y denuncia de servidores públicos deshonestos.
- Mantener remuneraciones competitivas en el mercado.

Disponer de sistemas y procesos informáticos integrados y seguros, orientados a procesos internos y al contribuyente

- Integrar y centralizar los sistemas informáticos.
- Fortalecer y vigilar los esquemas de seguridad de la información.
- Promover el acceso de las áreas del SAT a la información, bajo perfiles específicos.
- Promover la subcontratación de distintas empresas para las diferentes etapas de los proyectos.
- Digitalización de oficinas.
- Contar con una infraestructura tecnológica de punta.
- Ampliar la interacción con los contribuyentes vía medios electrónicos.
- Racionalizar el uso de los recursos informáticos.
- Rediseñar el sistema de notificación

Cambiar la percepción del contribuyente hacia la Institución por una imagen de honestidad, calidad, transparencia, servicio, apego a la ley y profesionalismo.

- Consolidar la atención integral al contribuyente.
- Incrementar la calidad en el servicio y satisfacción del contribuyente.
- Inculcar en el personal del SAT, la mística de servicio al cliente.
- Facilitar el cumplimiento de obligaciones fiscales por medios electrónicos.
- Transparentar, simplificar o eliminar trámites del contribuyente.
- Establecer un sistema de sondeo externo sobre el servicio.
- Difundir los resultados y el seguimiento de las encuestas de opinión, al personal y a la ciudadanía, por área y por Administración.
- Acercar los servicios a los contribuyentes, promoviendo medios remotos de atención.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Las políticas a seguir por parte del SAT se mencionan en el anexo 4, y presentan la pauta de comportamiento de la institución, incluidas las ALR'S.

3.1. EN RELACIÓN A PREVENCIÓN Y ABATIMIENTO DE LAS PRÁCTICAS DE CORRUPCIÓN

El enfoque preventivo en el combate a la corrupción es pieza clave; para este propósito se transforman los programas anteriores más dirigidos a la corrección y el castigo. En ese contexto es fundamental impulsar el desarrollo administrativo de las instituciones para que puedan actuar con estructuras, sistemas y proceso de calidad.

Dentro de este renglón el PNCTDA maneja como líneas estratégicas las tres siguientes:

- Establecer el marco jurídico, institucional y operativo que permita la debida actuación de la Secretaría
- Mejora de los procesos y servicios públicos en la APF.
- Desarrollar los recursos humanos de la APF

Con relación a estas líneas estratégicas, la primera línea no será nombrada, debido a que es una línea interna dentro de la SECODAM. En cuanto a la mejora de los procesos y servicios públicos en la APF. En primer término, es necesario adecuar y simplificar sustancialmente el marco normativo y regulatorio bajo el cual funciona el SAT, para facilitar la consecución de sus resultados. Se trata de que la norma garantice la correcta utilización de los recursos público, así la gestión pública se refleje en beneficios a la sociedad. Lo anterior hace fundamental fortalecer el sistema de control interno en las unidades de diligenciación, mediante el autocontrol, la autoevaluación y con clara incidencia en los aspectos sustantivos de su desempeño.

Por lo que se debe dar una base regulatoria y normativa homogénea que mejore la gestión pública de diligenciación y facilite la dirección de ésta a resultados, e impulsar por otro lado el proceso de cambio de los procesos, dirigido a lograr su mejora, transparencia y elevar los estándares de productividad y calidad.

Dentro de Unidad de Diligenciación (UD) de las Administraciones Locales de Recaudación (ALR's), se crearon manuales de procedimientos, referentes a todos los ámbitos de la notificación y la verificación, incluido por supuesto los manuales de operación de las Unidades locales y foráneas, así como los manuales de supervisión de calidad, con la finalidad de homogenizar criterios de notificación y verificación, en todas y cada una de las unidades de diligenciación del SAT, evitando con esto duplicidad y delimitando el área de jurisdicción, de cada una de ellas.

A pesar de estas indicaciones hay aun algunos procedimientos que no son del todo homogéneos debido a que en algunas ALR's si se llevan a cabo y en otras no, como es el caso de la asignación de documentos a diligenciar, que de acuerdo a los manuales de procedimientos tiene que ser a través, de un subsistema informático, llamado sub -sistema de notificación y verificación, que tiene como variable el código postal de las direcciones del contribuyente, pero que ha denotado fallas debido a que al capturarse la información en la inscripción al RFC, la gente a cargo coloca erróneamente los códigos, provocando que en la asignación de documentos dentro de una zona determinada aparezcan documentos de otra zona, por lo que en algunas administraciones como en la de Naucalpan han dejado de lado esta indicación, para manejar la forma anterior, que consiste en la zonificación manual, esta acción se justifica en términos de productividad, ya que el sub -sistema refleja una productividad diaria de 12 documentos promedio por actuario, mientras que en forma manual es de 18.

También, es indispensable lograr que los procesos de trabajo de la ALR estén bien diseñados y dirigidos a resultados objetivos; estos procesos deben reflejarse plenamente en la organización interna de trabajo de cada unidad, con estándares de servicio medibles, con un servicio directo al público oportuno y de calidad.

En la ALR de Naucalpan al igual que en las otras, dentro de la unidad de diligenciación los procesos dentro de los manuales de operación están fundamentados legalmente, hacia la consecución de fines claros y definidos, en resultados medibles y comparables de sencilla interpretación, con relación a la productividad de documentos diligenciados, así como la calidad de los mismos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Es necesario de igual forma, la transformación de las instancias de control y fiscalización del SAT, para dotarlas de un enfoque más preventivo, de colaboración, de orientación y consulta para contribuir al cumplimiento del marco normativo, sin menoscabo de su autoridad para que puedan actuar conforme a derecho ante la ocurrencia de ilícitos.

Es necesario impulsar el desarrollo de una cultura de control en la ALR, al definir acciones concretas que permitan comparar resultados planeados con los realmente obtenidos a fin de evaluar la gestión de las unidades de la ALR, además de establecer instrumentos y mecanismos de control preventivo para evitar actos de corrupción, con prioridad en aquellas áreas críticas susceptibles de mejora como la unidad de diligenciación.

El enfoque del órgano interno de control, debe privilegiar la función preventiva para fomentar las condiciones de transparencia, eficiencia, eficacia y rendición de cuentas que acrediten la confianza de la sociedad, a la par de combatir la corrupción sancionando conductas y hechos indebidos, en un marco de estricto rigor legal.

En la UD de Naucalpan, el órgano interno de control, ha creado por medio de los supervisores de calidad, procesos y procedimientos claros con relación, al comportamiento requerido por parte de la planilla de actuarios fiscales, con el atributo directo del jefe de la unidad de diligenciación, así como de los supervisores de calidad, de crear baja en quien recurra en faltas previamente establecida, en este sentido la supervisión ha tenido deficiencias en proceder de manera mas correctiva que preventiva.

En otro sentido el capital humano y su desarrollo integral es un elemento central de la estrategia para combatir la corrupción, fomentar la transparencia y la simplificación normativa y de procesos de la gestión pública; la formación de servidores públicos con principios y valores éticos en su desempeño cotidiano es el reto. Hay que ir en busca de impulsar el cambio hacia un Gobierno de calidad, a través de la formación de servidores públicos que impriman a su gestión un enfoque de innovación, calidad y compromiso en un marco de valores éticos.

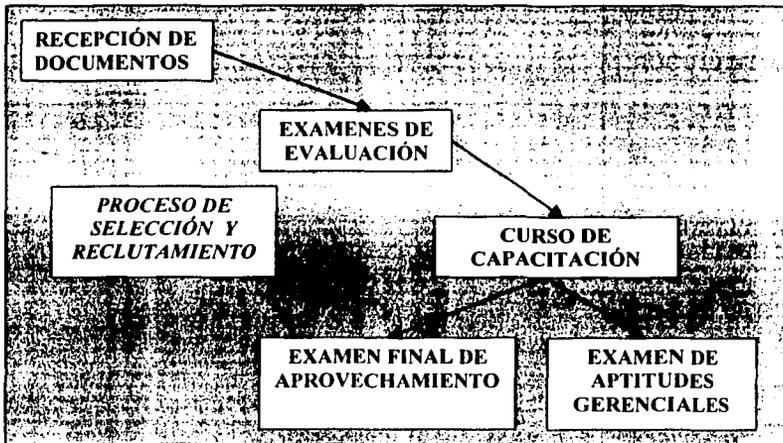
Por otro lado es necesaria la creación de condiciones de trabajo y oportunidades para el servidor público que privilegien su buen desempeño, el reconocimiento de éste para su promoción a mayores responsabilidades y que otorguen confianza, adecuada remuneración y certidumbre a su vida laboral, a partir de la evaluación continua de su quehacer. En este contexto, se revisarán las remuneraciones, programas de reclutamiento, selección, sensibilización, capacitación y promoción del personal que labora en las áreas del SAT susceptibles a la corrupción por inequidad en las percepciones por falta de una adecuada formación, ocupados por personas honestas, debidamente capacitadas, equitativamente valoradas en sus remuneraciones y reconocidas por sus actitudes de honestidad y buen desempeño.

Por lo que hay que formar y capacitar a los servidores públicos en materia de mejora de procesos y administración de proyectos, en la Unidad de diligenciación de la SAT con procesos y servicios públicos de alto impacto, que incidan en beneficios directos a los contribuyentes, que ayuden a combatir la corrupción y que permitan eliminar duplicidades.

Se debe difundir y promover por otra parte, la práctica voluntaria de todos los servidores públicos del SAT en un código de ética con las conductas deseables en el desempeño de las funciones públicas bajo su responsabilidad.

Por lo que la formación de la UD de Naucalpan fue el resultado de un largo proceso de evaluación, selección y reclutamiento, iniciado a finales del año 2001, concluyendo en enero del 2002, proceso abierto a la participación general de ciudadanos, con ciertos requisitos, escolares que se estructuró como el siguiente diagrama de flujo lo ilustra:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Es así como el antiguamente llamado, notificador, verificador, ejecutor, se especializó en el abogado tributario, para el sistema de cobranza y el Actuario fiscal para el acto de notificación y verificación, haciendo más específica la función de ambos.

Con esto el SAT intenta llevar a cabo sus objetivos para contar con un factor humano, eficiente y totalmente consciente de la importancia de su función, así como a través de este proceso se busca que la gente seleccionada entra dentro de los estándares buscados de los parámetros de ética propuesto por el SAT.

3.2. EN BUSCA DEL CONTROL Y DETECCIÓN DE LA CORRUPCIÓN

Implicó centrar la atención en el análisis, mejora y fortalecimiento de los controles internos de la institución, de manera principal en aquellos relacionados con los aspectos sustantivos. Este esfuerzo se complementará con de los trabajos de vigilancia, evaluación y auditoría necesarios para garantizar la efectividad de los controles. Dentro de este renglón el PNCTDA maneja como líneas estratégicas las dos siguientes,

- Implantar controles en la APF
- Investigar e integrar información básica sobre la actuación de las instituciones para fundamentar acciones que mejoren su desempeño

Es esencial la evaluación de los sistemas de control que existen en cada Unidad respecto a su gestión y ejercicio del gasto, con objeto de mejorarlos sustancialmente o sustituirlos, si es el caso. Los controles tendrán como característica servir como herramienta de la administración cotidiana dirigida a garantizar estándares de transparencia y de buen desempeño en las instituciones. Por lo que es imprescindible identificar las áreas y servicios con mayor problemática y/o posibilidad de corrupción para diseñar y establecer medidas concretas para su solución.

La información para evaluar la gestión pública tiene su mayor sentido cuando es útil para tomar decisiones que den efectividad y eficiencia a la labor gubernamental a fin de satisfacer las necesidades y expectativas de la población.

Por ello, se implantaron sistemas de información estratégica de fácil manejo para las Unidades que generen datos de manera permanente para contribuir a la toma oportuna de decisiones y a informar a la ciudadanía de los resultados del SAT.

Actualmente se tienen controles más estrictos de la entrega de documentos a los actuarios fiscales, así como los controles de supervisión tanto de gabinete o escritorio (revisión de documentos trabajados por los actuarios fiscales en relación a la calidad de los mismos) y control de campo (en relación a la aplicación de cuestionarios de contribuyentes visitados en sus domicilios fiscales por los actuarios). A pesar de la clara estipulación dentro de los manuales de procedimientos de verificación, los procesos mismos de la actividad, la supervisión se ha realizado casi en su totalidad en forma de gabinete, esto debido a la poca experiencia del personal a cargo de esta actividad, incrementando mes con mes en forma práctica, conforme la adaptación de este personal se hace mas plena.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Dentro del SAT los documentos a notificar y verificar , están siendo cuidadosamente fundamentados, en base a la legislación vigente, así como, la búsqueda de un Registro Federal de Contribuyentes, confiable y veraz, que permita el control correcto de los contribuyentes con la finalidad; de hacer de esta importante función gubernamental, en función de hacer equitativa, es decir que la gente que tenga que pagar impuestos lo haga en tiempo y forma adecuados, justamente como los que si llevan a cabo sus obligaciones.

3.3. SANCIONES A CONSECUENCIA DE LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD

Es premisa de la acción pública la aplicación objetiva y sin distinción de la Ley para castigar conductas y hechos ilícitos, a partir de trabajos técnicos de investigación que tomen en cuenta los derechos de los servidores públicos y de particulares.

Dentro de este renglón el PNCTDA maneja como línea estratégica la siguiente,

- Aplicar las sanciones que corresponda a conductas indebidas

Las conductas indebidas en la función pública implicarán sanciones ejemplares a los servidores públicos responsables. En efecto la impunidad es una de las causales de la corrupción Por lo tanto, hay identificar con precisión hechos ilícitos, fundamentar debidamente la irregularidad y proceder en consecuencia dentro de los límites legales establecidos. En esta labor tendrán una participación importante los ciudadanos y los propios servidores públicos, a quienes se buscará facilitar la presentación de denuncias que evidencien prácticas públicas incorrectas, con la ayuda de los procesos de auditoria, quejas o denuncias, operativos o aquellos de conocimiento público que deben tener una respuesta de las autoridades del SAT.

Dentro del sistema de notificación y verificación del SAT, el nuevo sistema de supervisión ha facultado un mayor control, por parte de los supervisores de calidad los cuales al presentar sus respectivos informes y considerar que los actuarios realizan de forma incorrecta su labor de diligenciación, entregaran al mismo una amonestación, escrita y firmada por el actuario, la acumulación de tres amonestaciones de este tipo significan baja de la dependencia, otra motivo de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

amonestación es la baja productividad en documentos diligenciados, así como conductas inapropiadas dentro y fuera de de las instalaciones, como los actos de corrupción que puedan cometer en el ejercicio de sus funciones.

De manera general el SAT incorporo dentro de la Administración General de Evaluación que tiene como misión la siguiente: Contribuir a la eficiencia de los sistemas, procedimientos y recursos utilizados por la Institución, mediante la detección y eliminación de prácticas corruptas y el fortalecimiento de los esquemas de prevención y control.

Esta unidad tiene competencia en los siguientes casos:

- Investigar la situación socioeconómica y la confiabilidad de los candidatos o servidores públicos del SAT en puestos de alto riesgo.
- Investigar la situación socioeconómica de los agentes o apoderados aduanales, así como aspirantes a obtener dicha autorización.
- Denunciar penalmente las conductas deshonestas de servidores públicos del SAT y dar seguimiento a los procesos hasta su conclusión
- Solicitar el embargo precautorio en bienes de los servidores públicos deshonestos del SAT
- Coordinar acciones con la Procuraduría Fiscal, la Procuraduría General de la República y la Contraloría Interna en los asuntos de su competencia
- Representar al SAT ante la Contraloría Interna.
- Revisar la actuación de los servidores públicos en el cumplimiento de la Ley
- Revisar la transparencia en los contratos y licitaciones

Para lograr lo anterior la AGE ha implementado las siguientes acciones:

- Estudios de opinión pública
- Encuestas vía telefónica
- Encuestas sobre el ambiente laboral de los servidores públicos adscritos al SAT
- La creación de una línea telefónica nacional para denunciar, actos de corrupción, el numero es el 01-800- DELITOS o 01-800-3354867 y en internet al correo electrónico denuncias@sat.gob.mx.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Se realizan las llamadas evaluaciones de confiabilidad: sistema mediante el cual se realizan encuestas sobre, lealtad, uso de drogas, honestidad y credibilidad. Con los resultados obtenidos se aplica una prueba de polígrafo, este proceso marca que en el año 2002 de 2,350 pruebas a servidores públicos en activo y 569 aspirantes, se removieron 228 servidores y se descartaron en los procesos de selección a 234, cifras de la página de internet de la AGE.
- El reporte anual de situación económica, paralelo a la declaración patrimonial que la legalidad marca
- Visitas domiciliarias para la supervisión patrimonial
- Talleres de valores
- Campañas de medios respecto a los valores éticos

Algunos casos para ejemplificar lo anterior son los siguientes y se encuentra abiertamente a la ciudadanía a través de la página de internet del SAT:

- Servidores públicos del SAT intentaron sorprender a un contribuyente ofreciéndole sustraer y desaparecer de su expediente un crédito histórico a cambio de una dádiva. Se atendió la queja del contribuyente y se presentó denuncia ante el Ministerio Público de la Federación Consecuencia: Detenidos y consignados ante el juez de Distrito Penal en turno.
- Durante una auditoría, dos servidores públicos del SAT extorsionaron a un contribuyente, exigiéndole una suma de dinero para "subsanan" una supuesta irregularidad. Al presentar el contribuyente su denuncia, los servidores fueron detenidos y se les negó el beneficio de la fianza o caución por considerarse un delito grave. Consecuencia: Fueron detenidos y consignados, están esperando sentencia de 2 a 8 años de prisión
- Un abogado dictaminador de una Administración Local Jurídica contratado por honorarios, cinco días antes de causar baja del SAT, utilizando el nombre de un despacho que después formaría, interpuso cuatro recursos de revocación y resolvió personalmente tres al día en que surtió efectos su renuncia. Consecuencia: Se presentó denuncia por los delitos de ejercicio abusivo de funciones y cohecho, equiparado de acuerdo al artículo 88 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Actualmente se encuentra en averiguación previa.

- Durante una visita domiciliaria una auditora solicito un "préstamo" de \$3,000 al representante legal de la empresa, posteriormente se presentó en su domicilio particular para pedirle \$5,000, para "ayudarle" en su revisión. Consecuencia: La Administración Regional respectiva presentó denuncia penal por los delitos de cohecho e intimidación, por lo que se dictó orden de aprehensión en contra de la auditora quien a la fecha se encuentra prófuga de la justicia.
- Ocho servidores públicos de una Administración Local de Recaudación, participaron en el trámite de una devolución indebida de impuestos (IVA). Consecuencia: Se presentó denuncia por ejercicio indebido del servicio público. Actualmente se encuentra en la etapa de averiguación previa
- Un Administrador Local de Recaudación, después de un procedimiento administrativo de ejecución sumamente irregular, acordó la adjudicación a favor del fisco federal de un inmueble sobrevaluado (con un valor que excedía ochenta veces su valor real). Consecuencia: Contra este servidor público se presentó denuncia penal, se dio vista a la Tesorería de la Federación para efectos de proceder al embargo precautorio de los bienes del servidor público y a la Administración General Jurídica para promover juicio de lesividad.

3.4. LA TRANSPARENCIA COMO ELEMENTO DE LEGITIMIDAD ADMINISTRATIVA

El desempeño de las instituciones debe ser transparente hacia la sociedad en su operación, la aplicación de recursos y los resultados que se esperan de ellas. Es condición indispensable de la función pública abrir los espacios que faciliten el involucramiento organizado e informado de la sociedad para que esta pueda evaluarla con precisión, por lo que PNCTDA marca lo siguiente:

- Dar calidad y transparencia a la gestión pública
- Generar acuerdos con la sociedad
- Crear una nueva cultura social de combate a la corrupción

La exigencia ciudadana es por tener un buen gobierno, que utilice los recursos públicos con pulcritud y eficiencia, que tenga contacto con la sociedad y le brinde servicios de calidad. Es necesario el diseño de procesos para la adecuada prestación servicios públicos y establecer estándares que garanticen su calidad y oportunidad. La revisión continua de los mismos se hará valorando la opinión de la sociedad y sus aportaciones para mejorar constantemente los programas y servicios de las Unidades. El uso de la tecnología está comprendido, con la intención de evitar tareas repetitivas, con alto riesgo de error por la acción humana. La tecnología deberá permitir la prestación de servicios más rápidos, con mayor cercanía física a los contribuyentes y con los menores costos posibles. De aquí que es importante la participación en los siguientes programas:

- "DECLARANET: Hacer expedito, oportuno y sencillo el proceso de declaración patrimonial de los servidores públicos
- NORMATIVANET: Asesoría por medios electrónicos sobre aspectos legales, normativos y de procesos administrativos
- TRAMITANET: Consulta ágil sobre los requisitos, lugares costos y tiempo de resolución para efectuar trámites²³
- "ESQUEMA DE PAGOS ELECTRONICOS: Realización de obligaciones fiscales, por vías electrónicas, como Internet y directamente en sucursales bancarias²⁴

La importancia de facilitar la Recepción de Quejas, Denuncias e Inconformidades es para:

- Generar confianza y credibilidad en la atención de las quejas, denuncias y sugerencias ciudadanas, así como de los servidores públicos, para contar con un canal efectivo para conocer casos de corrupción y de información que propicien el mejoramiento de los servicios del SAT, mediante disposiciones y mecanismos que garanticen la confidencialidad y seguridad del denunciante y una respuesta ágil, objetiva y apegada a derecho.

²³ www.secodam.gob.mx

²⁴ www.sat.gob.mx

- Atender y desahogar las solicitudes de intervención que presenten los particulares por el incumplimiento de los términos y condiciones pactados en los contratos que celebran con las Unidades administrativas del SAT.

El origen de muchas de las inconformidades se deriva de problemas comunes, estos pueden ser evitados; para esto se ha establecido como una prioridad el trabajar en materia preventiva. Para ello hay que generar la participación responsable de la sociedad para erradicar actos irregulares por parte de los servidores públicos y a aprovechar las áreas de oportunidad señaladas por los usuarios, a fin de mejorar trámites y servicios.

Como ya hemos visto ha habido un importante desarrollo de servidores públicos, Proporcionando servicios eficientes, de calidad, oportunos y satisfactorios con decisiones y acciones orientadas a cumplir con la misión, visión y objetivos del SAT, en el marco de los códigos de ética y de conducta y con una actitud de mejora, capacitación e innovación constante, es en este sentido dentro de la UD de Naucalpan la gente cuenta con un salario fijo que permite cierta estabilidad, a diferencia de el anterior sistema donde la retribución del trabajo era desfasada, hasta tres meses después de la realización de su trabajo, por otro lado se han creado incentivos para los actuarios fiscales, como el llamado bono de productividad, que como su nombre lo dice es una retribución extra en relación directa de los documentos trabajados a lo largo de un mes, otro incentivo es la ayuda mensual de gastos de transporte, ya que al ser una actividad casi totalmente de campo es motivante, para los actuarios fiscales contar con este incentivo.

Se brindo a las diferentes unidades administrativas, la infraestructura necesaria con tecnología informática de punta con el fin de combatir ineficiencias y conductas ilícitas y fomentar la transparencia, instrumentando acciones orientadas a un gobierno electrónico.

Se cuenta con procesos administrativos, operativos y transparentes, orientados a elevar la calidad en el servicio con enfoque al usuario, incrementando la productividad y reduciendo los costos de operación. Los mecanismos de mejora continua aseguran la constante búsqueda de prácticas

administrativas y de operación innovadoras. Se promueve y difunde la cultura de calidad y de mejora continua dentro del SAT.

El combate a la corrupción prevé la participación de la sociedad organizada en un esfuerzo que requiere ser integral y de la mayor profundidad.

Aún cuando es clara la responsabilidad del SAT para actuar en este tema y que es una prioridad de la actual administración, su éxito depende en una medida importante del involucramiento y convicción de los contribuyentes, empleados y en general todas las instancias de la comunidad a fin de aprovechar su fuerza social para abatir la corrupción.

El propósito es establecer acuerdos específicos con la sociedad, en los que el gobierno y los grupos sociales asuman compromisos concretos para atacar el fenómeno de la corrupción e impulsar la mayor transparencia de la función pública.

La corrupción es un fenómeno social y como tal requiere soluciones que incidan en la forma de pensar, sentir y actuar de la sociedad; se trata de una parte fundamental de la cultura de un país.

Se debe llevar a cabo un ambicioso esfuerzo dirigido a cimentar en la raíz de nuestra comunidad el conocimiento y la práctica de principios y valores éticos para que formen parte de la idiosincrasia y forma de ser de los mexicanos.

La población demanda participación, principalmente, en aspectos sensibles que afectan su vida diaria; en este supuesto se ubican la transparencia de los actos de gobierno y las acciones para el combate a la corrupción e impunidad. Por lo que día con día se construye una cultura de prevención y transparencia al interior de todas y cada una de las Unidades administrativas del SAT.

El SAT dentro del marco de la diligenciación, ha promovido a través de serios diagnósticos de consulta ciudadana, implementos a sus procesos con la finalidad de que el universo de contribuyentes se sienta, parte del SAT y no solo un sujeto pasivo, estos foros de consulta han sido seriamente tomados en cuenta, en busca de tomar decisiones favorables para ambas partes.

Abiertamente con la ayuda de la SECODAM en el SAT se ha promovido un impulso fuerte al ataque de lo que es la corrupción, al interior de sus unidades, la unidad de diligenciación no es la excepción, por lo que participa en programas integrales de capacitación, en contra de este acto ilícito, donde se ponen en evidencia las consecuencias que puede tener la corrupción dentro del marco legal existente como lo es la Ley Federal de Responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos así como el programa de México sin corrupción ejecutado por la SECODAM al interior de toda la APF.

Cuadro 3.3: Responsabilidades en las que puede incurrir un servidor público

TIPO DE RESPONSABILIDAD:	CARACTERÍSTICA:
<i>POLÍTICA:</i>	<i>Actos u omisiones de ciertos mandos de jerarquía superior dentro de la APF.</i>
<i>PENAL:</i>	<i>Comisión de un delito del fuero federal o del fuero común</i>
<i>ADMINISTRATIVA:</i>	<i>Son aquellas que realiza u omite un servidor público en el ejercicio de sus funciones con fines particulares, sin trascender fuera del ámbito administrativo</i>
<i>CIVIL:</i>	<i>Cuando un servidor público esta obligado al resarcimiento de daños y perjuicios que cause a otro como resultado de una conducta ilícita</i>

De aquí nos importan las responsabilidades administrativas. Por lo que el hecho de que un servidor público se haga responsable de alguna falta administrativa, en el desempeño de sus funciones, lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que pueda originarse además alguna de las otras responsabilidades mencionadas.

Cuadro 3.4: Sanciones que la LFRSP enmarca

TIPO DE SANCIÓN:	CARACTERÍSTICA:
<i>APERCIBIMIENTO:</i>	<i>Llamada de atención referente a alguna acción u omisión</i>

AMONESTACIÓN:	<i>Escrita, de la acción u omisión realizada, la acumulación de tres es baja de la dependencia</i>
SUSPENSIÓN:	<i>Por un tiempo determinado de sus funciones</i>
DESTITUCIÓN:	<i>Termino de la función que realizaba el servidor público</i>
SANCIÓN ECONÓMICA	<i>Retribución de los daños ocasionados por el hecho u omisión dentro de su actividad pública</i>
INHABILITACIÓN COMO SERVIDOR PÚBLICO	<i>Para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, puede ser temporal o permanente</i>

Dentro del SAT se ha creado un código de ética general para todos los servidores públicos que participan en él, así como un código de conducta específico para la Administración General de Recaudación, en el siguiente cuadro se esquematizan ambos, el de ética que se refiere a los valores deseados y el de conducta que hace referencia a las acciones deseadas por parte de la institución de los servidores adscritos a la misma.

Cuadro 3.5: códigos de ética y conducta del SAT

CÓDIGO DE ÉTICA	CÓDIGO DE CONDUCTA
➤ Igualdad	➤ Conocimiento y aplicación de leyes y normas
➤ Transparencia	➤ Uso del cargo público
➤ Imparcialidad	➤ Uso de recursos públicos
➤ Justicia	➤ Manejo responsable de información
➤ Honradez	➤ Conflicto de intereses
➤ Liderazgo	➤ Toma de decisiones
➤ Integridad	➤ Relación con el contribuyente
➤ Rendición de cuentas	➤ Seguridad e higiene
➤ Respeto	➤ Desarrollo personal
➤ Bien común	➤ Atención a peticiones, quejas y denuncias de la sociedad
➤ Generosidad	
➤ Entorno cultural y ecológico	

Otro aspecto importante es que de acuerdo a las nuevas disposiciones de la SECODAM, los actuarios fiscales se ven obligados a presentar una declaración patrimonial anual, formulando así un archivo en el cual se guarden los datos correspondientes a los bienes que integren el patrimonio de los servidores públicos, buscando evitar la corrupción dentro de la AL' de Naucalpan.

En efecto el actuario fiscal de este modo, declara que el patrimonio se integro de acuerdo a los ingresos normales que durante su gestión como servidor público haya percibido, detectando de este modo los casos en los que haya podido dar un desvío de recursos durante el encargo de su ejercicio, buscando la legitimidad de su patrimonio.

En este sentido, buscando la transparencia de la conducta de los actuarios fiscales, durante el desempeño de su cargo, no podrá aceptar o pedir por lo menos en un año, por si o por medio de otra persona, dinero o cualquier otro tipo de donación, por parte de la gente involucrada en el ejercicio de sus funciones.

Hay tres tipos de declaración patrimonial:

- Declaración de situación patrimonial por inicio de cargo: que se debe presentar a los 60 días naturales siguientes a la toma de posesión
- Declaración de situación patrimonial por conclusión de cargo: que se debe presentar a los 30 días naturales siguientes a la conclusión de su cargo
- Declaración anual de modificación patrimonial: que debe ser presentada en el mes de mayo, con la finalidad de presentar las modificaciones de su patrimonio

La supervisión de calidad, en busca de prevenir y combatir el peculado, tiene dentro de sus atributos y obligaciones detectar y combatir, cualquier tipo de conducta de corrupción de los actuarios fiscales, los cuales como resultado de su capacitación tienen muy claras sus atributos y obligaciones, en la notificación y verificación, así como las posibles responsabilidades que pueden tener en caso de ser partícipes de un acto de corrupción.

Por lo anterior podemos decir que efectivamente la aplicación de los ejes del PNCTDA dentro de la Unidad de Diligenciación en la ALRN han hecho de la labor de la misma, una dependencia mas eficiente, con transparencia y combate a los posibles casos de corrupción, el nuevo sistema de notificación y verificación, ha ayudado en gran medida a cumplir con los objetivos, del Servicio de Administración Tributaria, en esta área crítica de la misma.

En el apartado de conclusiones esquematizaremos las medidas que el SAT ha generado con base al PNCTDA, para hacer transparente y evitar la corrupción en el proceso de notificación y verificación, de manera mas clara y fundamentado en el estudio realizado en este trabajo de investigación

CONCLUSIONES:

Para finalizar este trabajo de investigación, solo nos queda responder a la hipótesis inicial planteada. Como hemos visto a partir del mes de febrero el Servicio de Administración Tributaria, inicio una serie de modificaciones a un área crítica de su administración, el área de diligenciación, paralelamente al anuncio del Programa Nacional de Combate a la Corrupción, Fomento de la Transparencia y Desarrollo Administrativo, a cargo de la SECODAM, en este trabajo hemos vinculado las líneas estratégicas de dicho Programa, con los cambios en materia de notificación y verificación han tenido las Administraciones Locales de Recaudación primordialmente en Naucalpan.

En el siguiente cuadro se esquematiza las acciones y las dificultades que ha tenido la ALR de Naucalpan con respecto a la aplicación correcta del programa:

OBJETIVOS DEL PNCTDA	LÍNEAS ESTRATÉGICAS	ACCIONES DE LA ALR DE NAUCALPAN	PROBLEMAS REPRESENTATIVOS
Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad, e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública	Mejora de los procesos y servicios públicos en la APF	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Fortalecimiento del sistema de control interno de las unidades ✓ Base regulatoria y normativa homogénea ✓ Creación de manuales de procedimientos 	A pesar de la creación de los manuales, algunas políticas no han sido homogéneas en todas las UD
	Mejora de los procesos y servicios públicos en la APF	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Procedimientos fundamentados legalmente ✓ Desarrollo preventivo en las áreas críticas como las UD ✓ La creación de la figura del supervisor de calidad 	La supervisión de calidad ha trabajado mas de manera correctiva que preventiva
	Desarrollar los Recursos Humanos de la APF	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Enmarcar a los servidores públicos dentro de un marco ético ✓ Mejora en las condiciones laborales ✓ Estricto marco de selección, reclutamiento y capacitación, apegado al perfil deseado ✓ Especialización del servidor público 	

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Controlar y detectar prácticas de corrupción.	Implantar controles en la APF	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Sistemas de información estratégica, clara y transparente ✓ Supervisión de gabinete y de escritorio ✓ Documentación debidamente motivada y fundamentada 	La supervisión es prácticamente en su totalidad de gabinete, debido al exceso de funciones que tiene este personal
Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad	Aplicar las sanciones que correspondan a conductas indebidas	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Facilidad para denunciar la actuación del personal operativo ✓ Un sistema claro de supervisión con sanciones definidas 	
Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad	Dar calidad y transparencia a la gestión pública	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Uso de tecnología informática para evitar tareas repetitivas ✓ Trabajo preventivo en áreas sustantivas ✓ Procesos transparentes, óptimos y automatizados 	Problemas de adaptación con los nuevos sistemas de informática, durante los primeros meses
	Generar acuerdos con la sociedad	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Las modificaciones al interior han tomado en cuenta serios diagnósticos de consulta ciudadana 	
	Nueva cultura social de combate a la corrupción	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Hacer conciencia en la sociedad para no participar de ella ✓ Junto con la SECODAM, un México sin corrupción ✓ Aplicación estricta de la LFRSP ✓ Participación al código de ética ✓ Obligación a presentar declaraciones patrimoniales 	

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

De manera estadística presentaremos a continuación una serie de datos referentes a un comparativo de la situación del año 2001 con el año 2002, en el primero, aún no se aplicaban los cambios referidos en este trabajo y el primer año de la entrada en vigor del mismo:

Primeramente hablaremos del de la tasa de crecimiento real de las contribuciones tributarias federales, que en el año 2000 fue de 583,029.4 millones de pesos y para el 2001 tuvo un incremento a 655,565.7 mp. Teniendo un incremento porcentual de un año al otro del 5.7%. Para el año 2002 la tasa de recaudación ascendió a 730,075.6 mp. Lo que represento un alza de 6.1% en relación a 2001. Datos referidos directamente de la Administración General de Recaudación.

En relación a la cartera por cobro de créditos fiscales, la tasa de recaudación en relación de lo programado y lo recibido, fue en el año 2001 un porcentaje del 93.2%, mientras que para el año 2002 el porcentaje de recaudación fue del 130.4%, lo que reflejo un aumento del 37.2% entre uno y el otro año, información proporcionada por la Administración de Análisis y diagnóstico del SAT.

En cuanto a la moratoria de los créditos fiscales en diciembre del 2001 tuvo un porcentaje de 1.62% con un acumulado anual de 2.125%, mientras que en el 2002 en el mismo mes de diciembre 1.43% mientras que 1.42% de moratoria anual, lo que representa un decremento del 0.70%, entre ambos años. Datos citados en la página de internet de la Administración General de Asistencia al Contribuyente.

En el siguiente gráfico se esquematizan algunos indicadores internos de la AGR para la Administración Local de Recaudación de Naucalpan en el mes de diciembre del año 2001 y 2002, con base a cifras presentadas en su página de internet:

<i>Indicadores de Cobertura</i>	Diciembre del 2001	Diciembre del 2002	NOTAS:
Cobertura de Asistencia	5.33 %	8.66 %	Teniendo al 10 como máximo
Contribuyentes potenciales por atender por el personal de contacto	4,845	4,100	

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cobertura del padrón por tipo de servicio Orientación personal 74.34 % 78.15 % Orientación colectiva 4.73 % 1.83 % Orientación remota 20.93 % 20.01 %	División de un 100% de contribuyentes
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------

La cobertura dentro de la AGR fue menor en clientes potenciales pero mas efectiva, de un año a otro, con una cobertura en gran porcentaje de manera personal

Indicadores de Productividad			
Atención del personal de asistencia	258	355	Un incremento de casi 100 contribuyentes
contribuyentes atendidos por personal de atención individual	200	288	
Contribuyentes atendidos por correo electrónico	58	67	
Resolución de asuntos del Programa de Prevención y Resolución de Problemas	89.17%	100.57%	
Rango predominante de espera del contribuyente	10 min.	- de 5 min.	
Rango de espera en los tiempos de respuesta	10 a 90 min.	De 5 a 60 min.	
Tiempo promedio de espera	15 min. 6 seg.	8 min. 6 seg.	

En estos indicadores vemos el aumento en términos generales en todos lo rubros de productividad

Indicadores de Capacitación			
Horas de capacitación por persona	4.30	5.87	
Tiempo destinado a capacitación	2.15%	3.39%	
Cobertura de la capacitación	53.64%	75.16%	

La capacitación del personal aumento de un año al otro

Indicadores de Satisfacción			
Calificación promedio de la imagen de las áreas de atención	8.36	9.71	Teniendo un 10 como máximo, en relación a las áreas destinadas
Imagen en la atención	47	75	Teniendo un 100 como máximo, en cuanto al servicio

Fuente: www.intrasat.agr.gob.mx

Dentro del SAT, en el 2001 se atendieron 93,825 contribuyentes de manera personal y 26,407 por vía telefónica, para el 2002 fueron 170,517 de manera directa y 68,418 por teléfono, el padrón de contribuyentes para el 2001 fue de 7,587,094 y para el 2002 era de 7,642587

La atención personal en la ALR de Naucalpan el año 2001 fue: de manera personal 2,973, y telefónica de 132; mientras que en el año 2002 la misma atención fue de 10,824 en atención personal y 185 por vía telefónica, mientras que el padrón de contribuyentes en el 2001 era de 645,588 en el 2002 ascendió a 670,828.

Mientras que el 2001 se llevaron a cabo 3 talleres donde participaron 38 contribuyentes y una conferencia para 300 personas, en el año 2002 se dieron 3 talleres para 48 contribuyentes y 5 conferencias para 590 personas.

En relación a la contraloría interna del SAT, de acuerdo a su página de internet se obtuvo el siguiente cuadro de comparación entre el año 2001 y el 2002:

Revisiones de trabajo	2001	2002
<i>Programadas</i>	108	148
Adicionales	15	10
Iniciadas	123	158
<i>Terminadas</i>		
Sin observaciones	48	33
Con observaciones	75	125

Las revisiones de trabajo dentro de las ALR'S fue mas exhaustiva

Seguimientos por instancia fiscalizadora		
Uci sep	17	9
Ci sat	285	302
Otros	28	11
Suma	330	322
Observaciones pendientes de la AGR		
Relevantes	50	52
No relevantes	8	10

Estos indicadores reflejan el aumento de fiscalización interna del SAT

Quejas y denuncias		
Recibidas	2,308	1,774
Atendidas	2,259	1,330
En proceso	49	444

El numero de quejas se redujo, y las que están en proceso se deben a los plazos requeridos en tiempo

Responsabilidades		
Recibidas	208	342
Atendidas	204	250
En proceso	4	92

La fiscalización se dio mas explicita durante el 2002, por lo que se incremento la tasa

Inconformidades		
Recibidas	14	21
Atendidas	14	21
En proceso	-	-
Servidores públicos sancionados		
Operativo	127	196
Mando medio	88	222
Mando superior	40	138
Total	255	556

En este rubro se nota la paridad que hay en el 2002, en cuando a rangos de los servidores públicos adscritos al SAT

Tipo de sanción		
Amonestación	75	226
Suspensión	76	90
Inhabilitación	75	144
Destitución	24	31
Sanción económica	6	60
Apercibimiento	29	92
Total	285	643
Sanciones dentro de la Agr.	14	47

El nuevo sistema de notificación y verificación, se encuentra dentro de los parámetros establecidos por el PNCTDA, teniendo limitantes más de forma que de fondo, tomando en cuenta que la formación de la Unidad de Diligenciación en la ALR de Naucalpan, fue resultado de un proceso de selección y reclutamiento, sin precedentes dentro del SAT, en donde todos y cada uno de los integrantes, desde cuerpo operativo, supervisores y jefes, surgieron de este proceso, con poca o nula experiencia en los procesos de notificación y verificación, por lo cual en los primeros meses de actividad se tuvieron problemas propios de algo que inicia de la nada.

Al mismo tiempo esta falta de conocimiento, hizo la adaptación de este personal a los parámetros requeridos por el SAT, obteniendo una Unidad fuerte y estable, que poco a poco ha ido consiguiendo trabajar bajo las políticas de operación, establecidas en los manuales de operación, creados para dichos fines, por lo que los resultados en el primer año de operación se reflejan mas de manera cualitativa que cuantitativa.

Los resultados obtenidos por las Unidades de Diligenciación en materia de verificación y notificación, rebasaron las expectativas recaudatorias planeadas al principio de sus funciones, con un trabajo supervisado de cerca, promoviendo un acto administrativo con calidad, transparencia y sin actos de corrupción.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Las unidades de diligenciación han ayudado a alcanzar la visión que tiene el SAT, de constituirse en una administración recaudatoria con reconocimiento entre la sociedad, con un nivel óptimo de recaudación, en la aplicación transparente y efectiva de los procedimientos legales y técnicos.

Dentro de los objetivos que tiene el SAT la unidad de diligenciación ha fomentado:

- Aumentar la eficacia recaudatoria
- Lograr conciencia de riesgo ante el incumplimiento.
- Contar con un padrón completo y confiable.
- Establecer un control de obligaciones universal, oportuno y exhaustivo.
- Mejorar la eficiencia de la Administración Tributaria.
- Contar con una nueva cultura organizacional que impulse los valores de honestidad, calidad, transparencia y vocación de servicio, apegada a la ley y con personal altamente calificado.
- Disponer de sistemas y procesos informáticos integrados y seguros, orientados a procesos internos y al contribuyente
- Cambiar la percepción del contribuyente hacia la Institución por una imagen de honestidad, calidad, transparencia, servicio, apego a la ley y profesionalismo.

Lo anterior apegado a los objetivos que el PNCTDA maneja, y que ha ayudado a mejorar en forma general los procesos que el sistema de notificación y verificación, en relación a una administración confiable, transparente y sin corrupción.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ANEXO 1: POLITICAS GENERALES DEL SISTEMA DE NOTIFICACIÓN Y VERIFICACIÓN:

- 1) El área de Informática Local imprimirá y facturará los documentos generados por los Subsistemas Registro Federal de Contribuyentes, de Control de Obligaciones y Devoluciones y Compensaciones diariamente en su totalidad, así como el área sustantiva generará los documentos manuales para su envío a las Unidades de Diligenciación.
- 2) Los Actuarios Fiscales adscritos a las Unidades de Diligenciación tendrán facultades para la práctica de notificaciones de actos administrativos, de conformidad con la normatividad que se establezca para esos efectos.
- 3) El Administrador Local de Recaudación expedirá las Constancias de Identificación que acrediten a los Actuarios Fiscales para llevar a cabo sus funciones, especificando la vigencia de las mismas y la obligación de devolverlas una vez que el Actuario Fiscal deje de prestar sus servicios en la Administración Local de Recaudación.
- 4) La Administración Local de Recaudación a través del Departamento de Control de Documentos será la responsable de actualizar la plantilla de los Actuarios Fiscales en cada una de las Unidades de Diligenciación Sedes y Foráneas, de su circunscripción, por lo que enviará la actualización a través de disco magnético.
- 5) Las Unidades de Diligenciación Sedes de la Administración Local de Recaudación serán las encargadas de la diligenciación de los documentos de gestión que se emitan, por lo que cada área contará con un Jefe de Unidad y dos coordinadores para dirigir a los Actuarios Fiscales del área.
- 6) El Departamento de Control de Documentos será el encargado de dar seguimiento a la diligenciación de documentos de gestión de las Unidades de Diligenciación Foráneas, recibiendo y trasladando a las Unidades de Diligenciación Sedes y Foráneas los documentos de línea de producción y recibiendo y trasladando a las Unidades de Diligenciación Foráneas los documentos generados manualmente.
- 7) El Departamento de Control de Documentos será el canal de enlace entre las áreas sustantivas y las Unidades de Diligenciación Foráneas.
- 8) El Jefe de la Unidad de Diligenciación y/o el Coordinador de Apoyo en áreas sustantivas será el encargado de clasificar y organizar los documentos por tipo y Zona de Diligenciación y de administrar y asignar cargas de trabajo a los Actuarios Fiscales.

- 9) El Jefe de la Unidad de Diligenciación deberá vigilar que los documentos elaborados por el área de Devoluciones se notifiquen de inmediato con la finalidad de dar cumplimiento a los plazos establecidos en Ley.
- 10) El Jefe de la Unidad de Diligenciación será el responsable del Control de Asistencia de entrada y salida de los Actuarios Fiscales, quedando a criterio del mismo el justificar la omisión de firma por necesidades del servicio, de acuerdo a las diligencias encomendadas.
- 11) El jefe de la Unidad de Diligenciación supervisará diariamente que los Actuarios Fiscales porten su Oficio de Habilitación.
- 12) El Jefe de la Unidad de Diligenciación deberá vigilar que los Actuarios Fiscales logren los mínimos de productividad de conformidad con los parámetros establecidos.
- 13) La Unidad de Diligenciación, no tendrá facultades para atender a los contribuyentes, dentro ni fuera de las instalaciones de sus oficinas; en caso contrario, se adoptarán las medidas correctivas que procedan.
- 14) El jefe de la Unidad vigilará que la presencia de los notificadores, sea la adecuada para ejercer las facultades de notificación y de acuerdo a la imagen institucional del Servicio de Administración Tributaria.
- 15) Los Jefes de las Unidades de Diligenciación Sedes y Foráneas y los Coordinadores de Apoyo serán los encargados de revisar la calidad en la diligenciación a los Actuarios Fiscales.
- 16) El Actuario Fiscal entregará los resultados de la notificación a la Unidad de Diligenciación, de acuerdo al tipo de zona, conforme a lo siguiente:
 - i) Zona Urbana. Al día siguiente de la diligenciación.
 - ii) Zona Suburbana. Dos veces por semana.
 - iii) Zona Rural. Una vez por semana.
- 17) El Jefe de Unidad de Diligenciación vigilará que por ningún motivo el Actuario Fiscal conserve en su poder, sin causa justificada documentación sin diligenciar por un periodo mayor de 15 días naturales. En los casos que se exceda el plazo indicado, deberán adoptarse las medidas correctivas correspondientes.
- 18) Al practicarse una notificación, previo citatorio, el Actuario Fiscal deberá dejar de manifiesto que "Se requiere nuevamente la presencia del Contribuyente y/o Representante Legal". Así también dejará constancia de que precedió citatorio.

19) Cuando se deje sin efecto una notificación practicada ilegalmente, el Actuario Fiscal que la efectuó, se hará acreedor a la sanción que proceda.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ANEXO 2: POLITICAS GENERALES DE LA SUPERVISIÓN EN SISTEMA DE NOTIFICACIÓN Y VERIFICACIÓN:

- 1) El Subadministrador de Registro y Control, será responsable de apoyar, vigilar y evaluar el desempeño del Supervisor de Calidad.
- 2) Las Órdenes de Verificación para Supervisión, serán asignadas al Supervisor de Calidad en forma aleatoria de las Verificaciones realizadas en el mes inmediato anterior, sin indicar los Actuarios Fiscales que las efectuaron, ni el resultado de las mismas.
- 3) El Supervisor de Calidad, verificará un mínimo de seis diligencias diarias revisándose tanto en gabinete como en campo (este criterio incluye tres diligencias que se realicen del RFC y las demás de Control de Obligaciones y Devoluciones y Compensaciones).
- 4) El Supervisor de Calidad, imprimirá las Ordenes de Verificación para Supervisión que le sean asignadas, considerando incluir su clave de Supervisor, por ejemplo 001, y número 001 que es el consecutivo de la orden de trabajo, además de los datos del contribuyente al que se le realizará la visita de supervisión.
- 5) El Supervisor de Calidad, presentará al Subadministrador de Registro y Control, los resultados de la supervisión dentro de los tres días hábiles siguientes a la asignación de las Ordenes de Verificación para Supervisión.
- 6) El Supervisor de Calidad, reportará en el formato "Reporte de Supervisión", al Subadministrador de Registro y Control, lo siguiente:
 - i) ° Actividades supervisadas.
 - ii) ° Inconsistencias detectadas, derivadas de la supervisión.
- 7) El Subadministrador de Registro y Control, será el responsable de la capacitación de los Supervisores de Calidad.
- 8) El Supervisor de Calidad, así como el Subadministrador de Registro y Control, tendrán actividades exclusivas de vigilancia, detección de inconsistencias, solicitud de corrección de las mismas, y no de toma de decisiones en el proceso de diligenciación.
- 9) El Jefe de la Unidad de Diligenciación, será el responsable de proporcionar toda la documentación que le solicite el Subadministrador de Registro y Control, para el desarrollo de las actividades de supervisión de las verificaciones realizadas, así como atender con oportunidad las observaciones derivadas de esta función.

- 10) El Subadministrador de Registro y Control, turnará el formato "Control de Supervisión", al Jefe de la Unidad de Diligenciación, cuando se detecte y registre en el mismo cualquier inconsistencia, a fin de que se efectúen las aclaraciones o correcciones pertinentes.
- 11) El Jefe de la Unidad de Diligenciación, tendrá diez días hábiles como plazo máximo posteriores a la recepción del "Control de Supervisión", para informar al Subadministrador de Registro y Control, la solventación de las diferencias detectadas por los Supervisores de Calidad en el trabajo realizado por los Actuarios Fiscales.
- 12) El Subadministrador de Registro y Control, informará quincenalmente, al Administrador Local de Recaudación, mediante copia del formato "Reporte de inconsistencias en el desarrollo de la Verificación, por Actuario Fiscal", las incidencias del desempeño de los Actuarios Fiscales, en sus funciones.
- 13) El Administrador Local de Recaudación, informará al Actuario Fiscal, mediante "Comunicado de Amonestación", las irregularidades detectadas, en el entendido de que el número de amonestaciones no es limitativo para que el Administrador Local, tome las medidas correctivas que considere pertinentes.
- 14) La Administración Local de Recaudación deberá establecer un Programa Permanente de Supervisión para la función de diligenciación de documentos de gestión provenientes de los Subsistemas de Control de Obligaciones y Devoluciones y Compensaciones, previo al inicio de cada mes, debiéndose apegar al mismo invariablemente.
- 15) El Subadministrador de Registro y Control será el responsable de apoyar, vigilar y evaluar la actuación de los Supervisores de Calidad, mismos que se encargarán de revisar los documentos diligenciados provenientes de Control de Obligaciones y Devoluciones y Compensaciones, quienes dependerán jerárquicamente de dicho Subadministrador.
- 16) Los Supervisores de Calidad deberán informar por escrito al Subadministrador de Registro y Control y de Orientación y Servicios, con copia al Jefe de la Unidad de Diligenciación supervisada, dentro de los tres días siguientes al mes supervisado, los resultados obtenidos observando las siguientes características:
 - i) Periodo de la supervisión
 - ii) Actividades supervisadas
 - iii) Áreas supervisadas

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- 17) El plazo para la solventación de las observaciones formuladas con motivo de la supervisión actual, solicitándolas con un máximo de 10 días hábiles
- 18) El Supervisor de Calidad, en el caso de que detecte actos u omisiones de parte de los Actuarios Fiscales que causen o puedan causar daño al Erario Federal, procederá de inmediato a informar al Subadministrador de Registro y Control quien efectuará el levantamiento de las respectivas Constancias de Hechos.
- 19) El Supervisor de Calidad, verificará un mínimo de seis diligencias diarias revisándose tanto en gabinete como en campo (este criterio incluye las diligencias que se realicen de Registro Federal de Contribuyentes, Control de Obligaciones y Devoluciones y Compensaciones).
- 20) El Subadministrador de Registro y Control establecerá en el calendario mensual de cada Actuario Fiscal un número de supervisiones que siempre busque superar el mínimo establecido.
- 21) El Supervisor de Calidad, aplicará el cuestionario correspondiente al contribuyente por lo menos en dos diligencias en campo por Actuario Fiscal.
- 22) El Supervisor de Calidad, supervisará que los resultados de las diligencias practicadas por los Actuarios Fiscales sean entregadas de acuerdo al tipo de zona conforme a lo siguiente:
 1. Zona Urbana: Al día siguiente de la Diligenciación
 2. Zona Suburbana: Dos veces por semana, cuando menos.
 3. Zona Rural: Una vez por semana, cuando menos
- 23) El Jefe de la Unidad de Diligenciación Sede o Foránea será el encargado de efectuar el seguimiento a las observaciones detectadas.
- 24) Las irregularidades detectadas a los Actuarios Fiscales serán notificadas a los mismos a través de un "Comunicado de Amonestación" firmado por el Administrador Local de Recaudación; en el entendido que a las tres amonestaciones a un mismo Actuario se determinarán las medidas correctivas que juzgue convenientes el propio Administrador Local.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ANEXO 3: DOCUMENTOS A DILIGENCIAR

DOCUMENTOS A DILIGENCIAR DEL SUBSISTEMA DE REGISTRO FEDERAL DE CONTRIBUYENTES:

LINEA DE PRODUCCIÓN

- Cédula de Identificación Fiscal
- Constancia de inscripción
- Requerimiento de R.F.C.
- Aviso improcedente al R.F.C.
- Multa directa
- Multa por incumplimiento R.F.C.
- Multa por extemporaneidad
- Multa por incumplimiento y extemporaneidad
- Verificación de comprobación de datos
- Verificación de No Localizados

DOCUMENTOS MANUALES

- Verificación de No Localizados (manual)

DOCUMENTOS A DILIGENCIAR DEL SUBSISTEMA DE CONTROL DE OBLIGACIONES

LINEA DE PRODUCCIÓN

- Requerimiento de Control de Obligaciones
- Comunicado por error en la presentación de la declaración/Comunicado por solventación/Volante de Aclaración Rechazado
- Multa por incumplimiento
- Multa por extemporaneidad
- Multa por incumplimiento y extemporaneidad
- Multa complementaria
- Requerimiento acumulado
- Cata recordatorio de cumplimiento de obligaciones fiscales.
- Carta ¡Gracias por presentar su declaración a tiempo!

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

- Requerimiento de información adicional

DOCUMENTOS A DILIGENCIAR DEL SUBSISTEMA DE DEVOLUCIONES Y COMPENSACIONES

LINEA DE PRODUCCIÓN

- Devoluciones autorizada
- Error aritmético
- Rechazo sin opción
- Complementaria
- No registrado
- Suspensión
- Mayor a \$30,000.00
- Requerimiento
- Resolución
- Cancelación de pago
- Requerimiento de constancias

DOCUMENTOS MANUALES

- Multa por la omisión de la presentación del Aviso de compensación
- Requerimiento del Aviso de Compensación
- Invitación a corregir compensación parcialmente indebida del Impuesto.
- Orden de verificación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ANEXO 4: POLÍTICAS A SEGUIR POR PARTE DEL SAT DE ACUERDO A SU PLAN ESTRATEGICO

- 1) El apego estricto a las leyes y a los criterios emitidos por los órganos jurisdiccionales, serán el eje de nuestra actuación.
- 2) Recaudar conforme a la Ley, es nuestra razón de ser.
- 3) Promover un equilibrio entre la política que exige y sanciona, y la que propicia y facilita el cumplimiento de las obligaciones fiscales, con una mística de servicio.
- 4) El contribuyente incumplido debe ser sancionado y el cumplido respetado.
- 5) En nuestra organización habrá cero tolerancia al contrabando y a la evasión.
- 6) La economía informal debe combatirse.
- 7) Nuestra obligación permanente es incorporar a todos los contribuyentes al padrón.
- 8) Permanente vigilancia de las obligaciones de los contribuyentes.
- 9) La estrategia de nuestra Administración Tributaria, serán los servicios de calidad al contribuyente.
- 10) Un contribuyente informado es condición para el cumplimiento voluntario.
- 11) La nueva cultura de la Administración Tributaria no tolera la corrupción.
- 12) Honestidad, lealtad y profesionalismo serán valores inherentes de nuestros servidores públicos.
- 13) En nuestra organización el factor humano es clave.
- 14) La formación, el desarrollo profesional y la actualización permanente serán una constante para los servidores públicos del SAT, y responsabilidad de cada jefe.
- 15) La creatividad deberá ser motivada y aprovechada en todas las áreas del SAT.
- 16) El trabajo en equipo facilita su ejecución y garantiza su calidad.
- 17) El eje del desarrollo del SAT, será la tecnología de punta como herramienta indispensable para apoyar la operación y facilitar el cumplimiento fiscal de los contribuyentes.
- 18) La adecuada utilización de los recursos, será una constante en nuestras tareas.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

ANEXO 5: CAMBIO DE SECODAM

La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam), cambió de nombre a la Secretaría de la Función Pública.

El martes 25 de marzo la Cámara de Diputados aprobó por unanimidad reformas que transforman la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) en la Secretaría de la Función Pública, con la atribución de dirigir, organizar y operar el Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal.

Con 374 votos a favor y seis abstenciones, legisladores de todas las bancadas aprobaron las reformas que incluyen cambios a las leyes de Planeación; Orgánica de la Administración Pública y de Presupuesto, las cuales fueron enviadas al Senado para su ratificación.

La Secretaría de la Administración Pública que sustituirá a la Secodam mantendrá entre sus facultades las de inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como se orientará hacia la operación del Servicio Profesional de Carrera.

Se establece la figura de "Gabinete de Apoyo", integrado por los secretarios y subsecretarios de Estado, los oficiales mayores, los titulares de unidades administrativas y de órganos desconcentrados, así como secretarios particulares, coordinadores de asesores y de comunicación social, los cuales serán nombrados y removidos libremente por su superior jerárquico inmediato.

El Servicio Profesional de la Administración Pública Federal se operará mediante cuatro subsistemas, que son de los procesos de reclutamiento y selección de candidatos; promover el desarrollo profesional; la capacitación y la evaluación de los servidores públicos; y conducir los procedimientos de separación.

La Secretaría de la Función Pública tenía un plazo de 180 días para establecer el Servicio Profesional de Carrera, por lo que El jueves 10 de abril se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal. Al que se sujetarían todos los mandos medios, entre directores generales y enlaces, en todas las

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

dependencias del gobierno federal, el paraestatal no está obligado a adoptar la Ley del Servicio Profesional de Carrera, pero sí a establecer sus propios sistemas de servicio civil, con base en los principios de la nueva legislación.

Los directores generales, directores y subdirectores de área, jefes de departamento y enlace deberán concursar por sus cargos y sujetarse a evaluaciones periódicas, además de contar con estudios profesionales, pero se les ofrece estabilidad laboral a funcionarios que cada año o sexenio se ven amenazados con su liquidación, ya que actualmente existe completa discrecionalidad para otorgar o correr al personal de confianza.

Este hecho busca transformar profundamente la administración pública centralizada e evitará el amiguismo, arribismo, nepotismo y otros vicios que aquejan al sector.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

BIBLIOGRAFIA:

- Acosta Romero Miguel, Teoría general del derecho administrativo, Porrúa, México 1990, 897 pp.
- Amaro Guzmán Raymundo, Introducción a la administración pública, McGraw Hill, México 1986, 508 pp.
- Burdeau Georges, Tratado de la ciencia política, Editorial Acátlan, México, 467 pp.
- Carpizo Jorge, La constitución de 1917, Editorial UNAM, México, 313 pp.
- Código Fiscal de la Federación. Diario Oficial de la Federación, 31-XII-1981, última reforma Diario Oficial de la Federación 31-XII-2000, Artículos 4, 10, 12, 13, 19, 26, 38, 65, 87, 97, 114, 114-A, 129, 134, 135, 136, 137, 138 y 141.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, México, D.F., 1996.
- Córdova Arnaldo. Sociedad y Estado en el mundo moderno, México, Grijalvo, 1976.
- Dwight Waido, Administración pública, editorial Trillas, México, 1974
- Fernández Ruíz Jorge, Derecho administrativo, McGraw Hill, México 1997, 181 pp.
- Flores Zavala Ernesto, Elementos de finanzas públicas mexicanas, ED. Porrúa, México, 1963, sexta edición,
- Guerrero Omar, La administración pública en el Estado capitalista, editorial Fotorama, México 1991, 277 pp.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación 29-XII-1976,
- Ley del Servicio de Administración Tributaria, DOF 15-XII-1995, última reforma Diario Oficial de la Federación 4-I-1999
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación, 29-XII-1976
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Diario Oficial de la Federación. del 31 de diciembre de 1982, última reforma Diario Oficial de la Federación. del 4 de diciembre de 1997 Artículos 3, 46 y 47
- Margain Manautou Emilio, Introducción al estudio del derecho tributario, Porrúa, México 1999, 333 pp.
- Martínez Silva Mario (Coordinador), Diccionario de política y administración pública, Edit.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, México D.F, noviembre 1980

- Martínez Silva Mario, Los sistemas de personal en la administración pública federal tomo I, UNAM, segunda edición, México 1976.
- Muñoz-Amato Pedro, Introducción a la administración pública, Fondo de Cultura Económica, México 1973, 259 pp.
- Neira Enrique, El saber del poder, Editorial Norma, México, 309 pp.
- Pérez de León Enrique, Notas del derecho administrativo, Porrúa, México 1998, 314 pp.
- Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria. Diario Oficial de la Federación 22-III-2001,
- Reglamento del Código Fiscal de la Federación. Diario Oficial de la Federación 29-II-1984, última reforma Diario Oficial de la Federación 02-VI-1997, Artículos 44Bis y 72
- Sabine George, Historia de la teoría política. Fondo Cultura Económica, México 1994,
- Servicio de Administración Tributaria, Manual de Procedimientos de Notificación de Registro Federal de Contribuyentes, de Control de Obligaciones y de Devoluciones y Compensaciones, Diciembre 2001
- Servicio de Administración Tributaria Manual de Procedimientos de las unidades de Diligenciación, Diciembre DE 2001
- Servicio de Administración Tributaria, Secretariado Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de carrera, Marco jurídico de notificación y verificación, México, 2001, p 1/5
- Servicio de Administración Tributaria, Manual de Procedimientos para la Supervisión de la Función de Verificación, en materia de RFC., Querétaro, Enero 2002
- Servicio de Administración Tributaria, Manual de Procedimientos del Supervisor de la Función de Diligenciación de Actos Administrativos de Registro Federal de Contribuyentes, Control de Obligaciones, y Devoluciones y Compensaciones, Querétaro, FEBRERO 2002
- Servicio de Administración Tributaria, Manual de Procedimientos para la Función de Verificación, en materia de RFC., Diciembre 2001
- Servicio de Administración Tributaria, Manual de Procedimientos para la Supervisión de la Función de Verificación, en materia de RFC., Enero 2002
- SECODAM, Manual de Operaciones de La Secretaría de contraloría y desarrollo administrativo, antecedentes

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- SECODAM, Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo 2001-2006, México 2001,
- Sellitz Claire et al, Métodos de investigación en las relaciones sociales, Ediciones Rialp, S.A., novena edición, Madrid 1989. pp. 318.
- www.sat.gob.mx
- www.intrasat.gob.mx
- www.secodam.gob.mx
- www.transparencia.org.mx
- www.noticierostelevisa.com
- www.shcp.gob.mx
- www.mexicosincorupcion.org
- www.banxico.org.mx/inf FINANCIERA
- www.transparency.de/documents/cpi/index.html

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN